

Mitanbieterschaft von Endgeräten der Telekommunikation
durch die Deutsche Bundespost unter Wettbewerbsaspekten

DISSERTATION

zur Erlangung des Grades
eines Doktors der
wirtschaftlichen Staatswissenschaften
(Dr. rer. pol.)
des Fachbereichs Rechts- und
Wirtschaftswissenschaften

der

Johannes Gutenberg-Universität Mainz

vorgelegt von

Diplom-Volkswirt Harry Rendel

in Mainz

1987

1986





Digitized by the Internet Archive
in 2026

Mitanbieterschaft von Endgeräten der Telekommunikation durch die Deutsche Bundespost unter Wettbewerbsaspekten

DISSERTATION

zur Erlangung des Grades
eines Doktors der
wirtschaftlichen Staatswissenschaften
(Dr. rer. pol.)

des Fachbereichs Rechts- und
Wirtschaftswissenschaften

der

Johannes Gutenberg-Universität Mainz

vorgelegt von

Diplom-Volkswirt Harry Rendel

in Mainz

1987

Erstberichterstatter: Prof. Dr. Bartling

Datum der Berichterstattung: 22. Mai 1986

Zweitberichterstatter: Prof. Dr. Zohlh  fer

Datum der Berichterstattung: 26. Mai 1986

Tag der mündlichen Prüfung: 23. Juni 1986

G l i e d e r u n g

	<u>Seite</u>
Literaturverzeichnis	I - VIII
Einleitung: Gegenstand und Methode der Untersuchung	1
A. Der Markt für Telekommunikationsgeräte in der Bundesrepublik	5
1. Rechtliche und faktische Ausgestaltung des Fernmeldebereichs in der Bundesrepublik Deutschland	5
2. Abgrenzung zwischen Netz und Endgeräten.....	9
3. Markt für Nebenstellenanlagen	12
3.1 Historische Entwicklung	12
3.2 Bedeutung und Umfang des Nebenstellenmarkts	14
3.3 Angebotsseite	17
3.3.1 Produzentenebene	17
3.3.2 Anbieterebene	19
3.3.3 Marktanteile	20
3.4 Nachfrageseite	22
4. Markt für Telefaxgeräte	23
4.1 Historische Entwicklung	23
4.2 Angebotsseite	25
4.2.1 Anbieter und Entwicklung des Marktvolumens	25
4.2.2 Marktanteile	29
4.3 Nachfrageseite	32
5. Rechtfertigung staatlichen Angebots im Endgerätebereich	33
5.1 Der ordnungspolitische Hintergrund	33
5.1.1 Theoretische Positionen	33
5.1.2 Ergebnis der Befragungen	40

5.2 Die Bedeutung von Größenvorteilen im Nebenstellenmarkt	41
5.2.1 Mögliche Vorgehensweisen zur Gewinnung von Aussagen	41
5.2.2 Ergebnis der Befragungen	43
5.2.3 Ergebnis einer EG-Studie	50
5.3 Zwischenergebnis	53
B. Diskussion über eine Mitanieterschaft der DBP auf Endgerätemärkten	54
1. Verbundvorteile im weiten Sinne	54
1.1 Förderung der generellen Fachkompetenz der DBP durch ihre Mitanieterschaft in Endgerätemärkten	54
1.1.1 In der Literatur vertretene Positionen	54
1.1.2 Ergebnis der Befragungen	59
1.2 Gesamtwirtschaftliche Kostenersparnisse durch gleichzeitige Bereitstellung von Netzinfrastruktur und Endgeräten durch die DBP	61
1.2.1 In der Literatur vertretene Positionen	61
1.2.2 Ergebnis der Befragungen	71
1.2.2.1 Allgemeine Gesichtspunkte	71
1.2.2.2 Nebenstellenbereich	75
1.2.2.3 Telefaxbereich	77
1.2.2.4 Zwischenergebnis	78
1.3 Sicherung der flächendeckenden Versorgung ..	79
1.3.1 In der Literatur vertretene Positionen	79
1.3.2 Ergebnis der Befragungen	82
1.3.2.1 Allgemeine Gesichtspunkte	82
1.3.2.2 Nebenstellenbereich	82
1.3.2.3 Telefaxbereich	84
1.3.2.4 Zwischenergebnis	85

	<u>Seite</u>
1.4 Verbundvorteile im Marketingbereich	86
1.4.1 In der Literatur vertretene Positionen..	86
1.4.2 Ergebnis der Befragungen	88
1.4.2.1 Allgemeine Gesichtspunkte	88
1.4.2.2 Nebenstellenbereich	90
1.4.2.3 Telefaxbereich	92
1.4.2.4 Zwischenergebnis	93
2. Direkte wettbewerbliche Auswirkungen einer Mitani- bieterschaft der DBP	94
2.1 Verbesserung der Marktstruktur durch die Betei- ligung der DBP	94
2.1.1 In der Literatur vertretene Positionen ..	94
2.1.2 Ergebnis der Befragungen	101
2.1.2.1 Nebenstellenbereich	101
2.1.2.2 Telefaxbereich	103
2.1.2.3 Zwischenergebnis	103
2.2 Mittelstandspolitische Aspekte	104
2.2.1 In der Literatur vertretene Positionen ..	104
2.2.2 Ergebnis der Befragungen	107
2.2.2.1 Allgemeine Gesichtspunkte	107
2.2.2.2 Eigenvertrieb als Alternative ?..	108
2.2.2.3 Alternative Absatzkanäle?	110
2.2.2.4 Mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der mittelständischen Unterneh- men?	113
2.2.2.5 Zwischenergebnis	115

2.3 Wettbewerbsverzerrungen durch interne Subventionierung bei der DBP	116
2.3.1 In der Literatur vertretene Positionen ..	116
2.3.2 Ergebnis der Befragungen	126
2.3.2.1 Allgemeine Gesichtspunkte	126
2.3.2.2 Nebenstellenbereich	126
2.3.2.3 Telefaxbereich	129
2.3.2.4 Zwischenergebnis	132
2.4 Abschreckung von Newcomern	134
2.4.1 In der Literatur vertretene Positionen ..	134
2.4.2 Ergebnis der Befragungen	136
2.4.2.1 Allgemeine Gesichtspunkte	136
2.4.2.2 Nebenstellenbereich	137
2.4.2.3 Telefaxbereich	139
2.4.2.4 Zwischenergebnis	141
2.5 Die Preisführerschaft der DBP	142
2.5.1 In der Literatur vertretene Positionen ..	142
2.5.2 Ergebnis der Befragungen	145
2.5.2.1 Nebenstellenbereich	145
2.5.2.2 Telefaxbereich	147
2.5.2.3 Zwischenergebnis	148
2.6 Innovationsfördernde Wirkung bei der Einführung neuer Endgeräte	148
2.6.1 In der Literatur vertretene Positionen ..	148
2.6.2 Ergebnis der Befragungen	153
2.6.2.1 Allgemeine Gesichtspunkte	153
2.6.2.2 Nebenstellenbereich	159
2.6.2.3 Telefaxbereich	161
2.6.2.4 Zwischenergebnis	163

	<u>Seite</u>
3. Zulassungspolitik der DBP	166
3.1 Die Vermischung von Zulasser- und Mitanbieterfunktion	166
3.1.1 In der Literatur vertretene Positionen ..	166
3.1.2 Ergebnis der Befragungen	169
3.2 Zulassungspraxis und Innovationen	174
3.2.1 In der Literatur vertretene Positionen ..	174
3.2.2 Ergebnis der Befragungen	182
3.2.2.1 Allgemeine Gesichtspunkte	182
3.2.2.2 Nebenstellenbereich	187
3.2.2.3 Telefaxbereich	195
3.3 Zwischenergebnis	196
C. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen	198
1. Zusammenfassung	198
1.1 Prinzipielle ordnungspolitische Position	198
1.2 Mögliche Gründe gegen eine Mitanbieterschaft ..	199
1.3 Mögliche Gründe für eine Mitanbieterschaft	201
2. Schlußfolgerungen	206
2.1 Allgemeine Gesichtspunkte zur Gestaltung der Mitanbieterschaft	206
2.2 Möglichkeiten zur Vermeidung der Gefahr einer internen Subventionierung	207
2.3 Hebammenfunktion bei verstärktem Zwang zur Eigenwirtschaftlichkeit?	213
2.4 Mitanbieterschaft und Zulassungsproblematik ...	215
2.5 Wettbewerbliches Auftreten der DBP am Markt ...	217

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

	<u>Seite</u>
Abbildung 1: Befragte Produzenten von Nebenstellenanlagen	4a
Abbildung 2: Befragte Anbieter von Fernkopierern	4b
Abbildung 3: Marktanteile der Produzenten von Nebenstellenanlagen in Prozent (Stand 1985)..	21
Abbildung 4: Entwicklung der Anteile von Geräteklassen am Gesamtbestand der Fernkopierer 1981-1985	28
Abbildung 5: Marktanteile der Anbieter von Fernkopierern in Prozent (Stand Februar 1985) ...	31
Abbildung 6: Mögliche Ausprägungen von Verbundvorteilen im Telekommunikationsbereich	56
Abbildung 7: Vertriebsnetz des größten privaten Anbieters von Nebenstellenanlagen	84a
Abbildung 8: Vertriebsnetz des zweitgrößten privaten Anbieters von Nebenstellenanlagen	84b
Abbildung 9: Vertriebsnetz des fünftgrößten privaten Anbieters von Nebenstellenanlagen	84c
Abbildung 10: Die Argumente um das Für und Wider der DBP-Mitanbieterschaft	199a
Tabelle 1: Entwicklung der Telefaxanschlüsse 1981-1985	27
Tabelle 2: Entwicklung der Marktanteile der DBP bei Fernkopierern 1980-1985	30

Einleitung: Gegenstand und Methode der Untersuchung

In nahezu allen entwickelten Industrieländern wird mittlerweile die ordnungspolitische Gestaltung des Telekommunikationssektors diskutiert. Erste Anregungen in dieser Kontroverse gingen von der schrittweisen Deregulierung des US-amerikanischen Fernmeldewesens seit Mitte der 50er Jahre aus. Der Schwerpunkt der Debatte um die Zulassung von Wettbewerb im Fernmeldebereich lag zunächst im Sektor der Fernmeldeendgeräte. Seit geraumer Zeit wird jedoch auch die Möglichkeit der Zulassung konkurrierender Netzträger und Diensteanbieter diskutiert und erprobt. Augenfälligste Ergebnisse dieser international geführten Auseinandersetzung um die Wünschbarkeit und die Grenzen des Wettbewerbs im Telekommunikationssektor dürften die im Jahre 1984 erfolgte Entflechtung von AT&T in den USA, die Liberalisierung des britischen Fernmeldebereichs einschließlich der im Jahre 1984 durchgeführten Privatisierung von British Telecom und die im Jahre 1985 begonnene Reform des japanischen Fernmeldewesens sein.

In der Bundesrepublik Deutschland konzentrierte sich die Diskussion über die effizienteste Gestaltung des Telekommunikationsbereichs bis jetzt hauptsächlich auf den Endgerätesektor und speziell auf die Frage der Rechtfertigung einer Mitanieterschaft der Deutschen Bundespost (DBP) in den Märkten für Endgeräte. Spätestens seit der Beteiligung der DBP am Markt für Fernkopierer im Jahre 1978 wird die Stellung der Post bei Fernmeldeendgeräten kontrovers diskutiert. Einen ersten Höhepunkt erreichte die Debatte mit dem 9. Sondergutachten der Monopolkommission, das im Jahre 1981 erschien¹.

Die vorliegende Arbeit konzentriert sich auf einen Teilaspekt der vielschichtigen, mit der Telekommunikation verknüpften Problematik. Es wird der Frage nach den volks-

¹ Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 9, Die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen, Baden-Baden 1981.



wirtschaftlichen Vor- und Nachteilen und den sich daraus ergebenden Folgerungen einer Mitanieterschaft der Bundespost bei Endgeräten des Telekommunikationssektors nachgegangen. Dabei stehen exemplarisch die Märkte für Nebensstellenanlagen und für Fernkopierer im Mittelpunkt der Betrachtungen. Eine Konzentration auf diese beiden Märkte bietet sich an, da die DBP zur Zeit nur bei diesen Produkten in aktueller Konkurrenz zu privaten Anbietern steht. Grundsätzlich geht es in der Studie nur um die Rolle der Post als Mitanbieter von Endgeräten, nicht aber um die Frage nach der Rechtfertigung ihrer Monopolstellung in den Bereichen, in denen sie über eine solche verfügt. Das Netzmonopol und das Monopol am einfachen Hauptanschluß sind mithin nicht Gegenstand der Untersuchung.

Der Vorteil einer Konzentration auf die beiden angeführten Märkte liegt darin, daß - bedingt durch die mit der DBP-Mitanieterschaft gemachten Erfahrungen - eine auf empirischen Aussagen beruhende Würdigung des Nebeneinanders von staatlichem und privatem Angebot bei Endgeräten des Fernmeldesektors erleichtert wird. In der Studie wird allerdings auch darauf einzugehen sein, inwieweit sich die bei der Betrachtung der beiden Märkte gewonnenen Erkenntnisse für ein Postengagement auch für andere Endgerätemärkte verallgemeinern lassen. Grenzen für eine Verallgemeinerung der Ergebnisse ergeben sich daraus, daß die beiden behandelten Märkte nur für eine bestimmte Nachfragergruppe, nämlich die geschäftlichen Nutzer von Telekommunikationsdiensten bedeutsam sind, hingegen für die Mehrheit der Nachfrager, die privaten Haushalte kaum eine Rolle spielen.

Eine konsequente marktwirtschaftliche Perspektive legt den Schluß nahe, für einen prinzipiellen Rückzug des staatlichen Unternehmens DBP aus allen Endgerätemärkten zu plädieren, da offenbar auch eine Angebotsbereitstellung durch private Anbieter möglich ist. Diese Schlußfolgerung, mit der die DBP oftmals konfrontiert wird, greift aber zu kurz. Eine vertiefte Analyse zeigt, daß es - abgesehen von dem ordnungspolitischen Grundeinwand - differenziertere Argu-

mente für und wider eine Mitanbieterschaft der Bundespost auf den Endgerätemärkten gibt.

In der Studie werden diese in der Literatur zu findenden Argumente gesammelt, gegenübergestellt und diskutiert. Grundsätzlich neue Argumente für oder gegen eine Mitanbieterschaft der Post ergeben sich dabei kaum. Anschließend sind allerdings aus dieser Synopse Thesen für Testfragen abgeleitet, die dann die Grundlage für eingehende Expertenbefragungen gebildet haben. Durch die Gegenüberstellung und Diskussion der Argumente in Verbindung mit den für diese Studie geführten Interviews sollen Zusatzinformationen gewonnen werden, mit deren Hilfe die Bedeutung der einzelnen mit einer Postmitanbieterschaft verknüpften Aspekte herausgearbeitet wird und aus denen sich mögliche Folgerungen für die ordnungspolitische Gestaltung dieses Sektors aufzeigen lassen.

Als methodischer Ansatz wurden, wie eben erwähnt, Expertenbefragungen gewählt, wobei eine möglichst vollständige Erfassung von Produzenten bzw. Importeuren der Geräte angestrebt wurde, um eine breite empirische Fundierung zu erhalten. Die ebenfalls durchgeführte Versendung von Fragebogen an die Anbieter von Fernkopierern brachte, bedingt durch die Sensibilität der Materie, nicht den erhofften Rücklauf, so daß eine Konzentration auf umfangreiche Gespräche mit den zuständigen Experten in den Unternehmensleitungen erfolgte. Für diese wurde ein "Interview-Leitfaden" entwickelt, der im Anhang wiedergegeben ist. Die Gespräche kamen teilweise durch die Unterstützung eines Fachverbandes des Zentralverbandes der Elektrotechnischen Industrie (ZVEI) zustande.

Im Zuge der Gespräche wurden leitende Direktoren von Produzenten und Anbietern von Nebenstellenanlagen interviewt. Es gelang hierbei, ca. 77 % der Produzenten, die einen geschätzten Marktanteil von 80 % repräsentieren, zu erreichen. Außerdem konnten Informationen von knapp 50 % der Anbieter von Fernkopierern eingeholt werden, die aber immerhin einen Marktanteil von ca. 80 % innehaben (Vgl.

auch Abbildung 1 und 2). Darüber hinaus wurden Repräsentanten - in der Regel Geschäftsführer - der folgenden Verbände befragt: Bundesverband der Büromaschinen-Import- und Vertriebsunternehmen (BVB); Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHT); Verband der Aufbaufirmen für Fernmeldeanlagen (VAF); Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA) und Zentralverband der Elektrotechnischen Industrie (ZVEI). Auch wurden von zuständigen Sachverständigen des Bundesministeriums für das Post- und Fernmeldewesen wertvolle Informationen eingeholt.

Die umfangreich angelegte Expertenbefragung eröffnet die Möglichkeit, die Fachkompetenz von mit der Materie vertrauten Experten zu nutzen und durch sie einen Beitrag zur Klärung umstrittener Thesen zu erhalten. Die Breite der Befragungen dient dazu, ein möglichst differenziertes Bild der vielschichtigen Thematik zu gewinnen.

Es erscheint allerdings auch notwendig, sich die Grenzen dieser Vorgehensweise zu vergegenwärtigen. So ist es nicht auszuschließen, daß sich in den Ergebnissen der Gespräche neben der Fachkompetenz auch die firmen- oder verbandspezifischen Interessenstandpunkte der jeweils angesprochenen Unternehmens- bzw. Verbandsvertreter niederschlagen. Diesem Nachteil wird durch die Erfassung und Berücksichtigung der unterschiedlichen Standpunkte zu begegnen versucht. Dadurch, daß sowohl Vertreter der DBP und ihrer Lieferanten als auch mit ihr konkurrierende Anbieter - mittelständische Unternehmen und große Produzenten, Newcomer und etablierte Anbieter, in- und ausländische Unternehmen - und schließlich unterschiedliche Verbände befragt wurden, wird einer einseitigen Ausrichtung der empirischen Ergebnisse gegengesteuert. Bei der Interpretation der Ergebnisse der Expertenbefragungen wird soweit wie möglich nach den unterschiedlichen Gruppen differenziert. Dies erübrigt sich lediglich, wenn die Meinungen der befragten Experten übereinstimmen oder zu bestimmten Aspekten nur von einer Teilmenge der befragten Fachleute Informationen zu erhalten waren.

Abbildung 1: Befragte Produzenten von Nebenstellenanlagen

Produzenten
insgesamt: 13

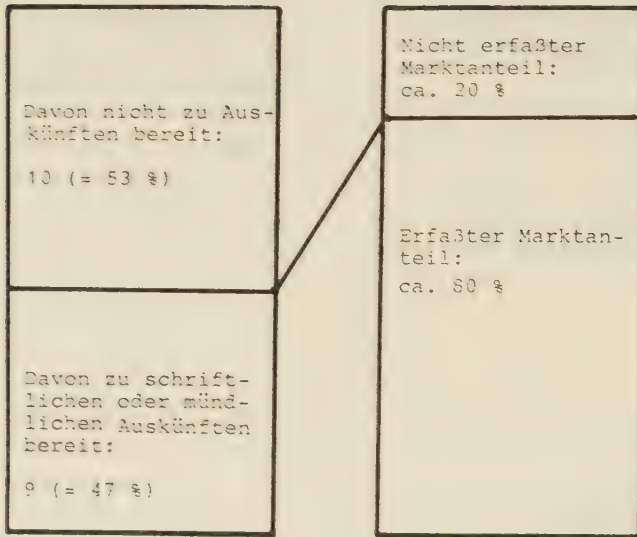
100 %

Davon nicht zu Auskünften bereit: 3 (= 23 %)	Nicht erfaßter Marktanteil: 20 % (geschätzt)
Davon zu Auskünften bereit: 10 (= 77 %)	Erfasster Markt- anteil: ca. 80 % (geschätzt)

Abbildung 2: Befragte Anbieter von Fernkopierern

Anbieter
Insgesamt: 19

100 %



In erster Linie ist die Industrie- bzw. Anbieterseite interviewt worden. Die Interessen der Nachfrager sind zusätzlich dadurch berücksichtigt, daß Gespräche mit den Geschäftsführern zweier Nachfragerverbände, der Deutschen Telecom e.V. und des Verbandes der Postbenutzer (VdPb), geführt und ausgewertet wurden. Die befragten Verbände können allerdings nicht als repräsentativ für die Gesamtheit der Nachfrager angesehen werden. Ersterer vertritt explizit nur kommerzielle Großnachfrager nach Telekommunikationsdiensten, letzterer kann schon aufgrund der relativ geringen Mitgliederzahl kaum als Vertreter der Interessen aller Nachfrager angesehen werden. Viele für den Nachfrager bedeutsame Gesichtspunkte, etwa der Wunsch nach einer möglichst preisgünstigen und zuverlässigen Versorgung mit Endgeräten, erschließen sich indessen weitgehend intuitiv und sind insoweit in der Studie mit erfaßt.

So beruhen die empirischen Erkenntnisse in dieser Untersuchung vorwiegend auf den Informationen von Experten der Anbieterseite, und außerdem sind die Interessen der Nachfragerseite in der oben beschriebenen Weise ergänzend berücksichtigt.

A. Der Markt für Telekommunikationsendgeräte in der Bundesrepublik

1. Rechtliche und faktische Ausgestaltung des Fernmeldebereichs in der Bundesrepublik Deutschland

Die gesetzlichen Regelungen in der Bundesrepublik Deutschland, die für den wettbewerblichen Ausnahmebereich des Fernmeldewesens bestimmend sind, gehen auf das Gesetz über das Telegrafienwesen des Deutschen Reiches vom 6. 4. 1892 zurück². Die hier festgelegten Grundsätze wurden im wesentlichen in das Fernmeldeanlagen-gesetz (FAG) vom 14. 1. 1928

² Vgl. Pausch, Rainer, Möglichkeiten einer Privatisierung von Betätigungsbereichen der Deutschen Bundespost, Dissertation, Bonn 1977, S. 78 f. und Reichsgesetzblatt, S. 467.

übernommen³. Das Fernmeldeanlagengesetz gilt heute nach Artikel 124 in Verbindung mit Artikel 73 Nr. 7 Grundgesetz als Bundesrecht fort, und zwar in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. März 1977⁴.

§ 1 des Fernmeldeanlagengesetzes legt das Monopol des Staates bei Telegraphen-, Fernsprech- und Funkanlagen fest. Ausnahmen davon bilden allerdings die Fernmeldeanlagen der Bundeswehr sowie die Behördenanlagen der Polizei und Feuerwehr, Anlagen von Verkehrsunternehmen (Deutsche Bundesbahn) und grundstücksinterne private Fernmeldeanlagen ohne Anschluß an das öffentliche Fernmeldenetz, die unter den engen Voraussetzungen des § 3 FAG genehmigungsfrei errichtet und betrieben werden dürfen. Ferner besteht nach § 2 FAG die Möglichkeit, private Fernmeldeanlagen zu errichten und zu betreiben, wenn vorher eine Genehmigung durch die DBP erfolgt ist. Allerdings hat niemand einen Rechtsanspruch auf eine solche Genehmigung.

In diesem Zusammenhang ist auch beachtenswert, daß das im Fernmeldeanlagengesetz formulierte Monopol "nicht nur die bei der Entstehung des Gesetzes bekannten Arten der Nachrichtenübertragung, sondern auch neuartige Übertragungstechniken, sofern es sich um körperlose Übertragung von Nachrichten in der Weise handelt, daß diese am Empfangsort wiedergegeben werden"⁵ umfaßt. So stellte es das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluß vom 12. 10. 1977 zur Verfassungsmäßigkeit der Direktrufverordnung fest. Daraus läßt sich der Schluß ziehen, daß sich das Fernmeldemonopol

3 Reichsgesetzblatt I, S. 8

4 Vgl. Hesse, Albrecht, Die Verfassungsmäßigkeit des Fernmeldemonopols der Deutschen Bundespost, Heidelberg 1984, S. 6 und BGBl. I, S. 459.

5 Bundesverfassungsgericht, 46, 120, 144.

generell auf alle neueren Entwicklungen im Telekommunikationsbereich erstreckt⁶.

Die Stellung der DBP als ein Sondervermögen des Bundes resultiert aus dem Reichspostfinanzgesetz von 1924. Durch dieses Gesetz erfolgte die Ausgliederung der damaligen Reichspost aus dem Reichshaushalt⁷.

Artikel 87 Abs. 1 des Grundgesetzes legt fest, daß die DBP in bundeseigener Verwaltung mit einem eigenen Verwaltungsunterbau zu führen ist. Daraus folgt, daß es sich bei der Bundespost nicht um ein selbständiges Unternehmen im rechtlichen Sinn handelt. Das Postverwaltungsgesetz regelt im einzelnen das Weitergehende⁸.

Der Rahmen, den das Fernmeldeanlagen-gesetz der DBP setzt, wird von dieser in unterschiedlicher Weise genutzt. Als alleiniger Netzträger übt sie ein Monopol bei öffentlichen Übertragungsnetzen aus. Bei Endgeräten nimmt sie das Vertriebs-, Einrichtungs- und Betreibungsmonopol lediglich beim Telefonapparat für den einfachen Hauptanschluß wahr. Bei Nebenstellenanlagen und Telefaxgeräten konkurriert sie bei Vertrieb, Errichtung und Betreibung der Einrichtungen mit privaten Anbietern. Gemäß der 27. Verordnung zur Änderung der Fernmeldeordnung (27. ÄndVFO) werden in Zukunft auch die schnurlosen Telefone und multifunktionale Telefone (Multitels) im Wettbewerb zwischen Privaten und der Bundespost angeboten. Über eine künftige Mitanieterschaft der DBP bei Teletexgeräten ist offensichtlich noch nicht endgültig entschieden. Andere Endeinrichtungen wie zum Beispiel Autotelefone, Datenendeinrichtungen, Fernschreib-

6 Vgl. Mestmäcker, Ernst-Joachim, Fernmeldemonopol und Nachfragemacht - Wirtschaftsrechtliche und ordnungspolitische Probleme der hoheitlichen und unternehmerischen Funktion der DBP, in: Mestmäcker, Ernst-Joachim (Hrsg.), Kommunikation ohne Monopole, Baden-Baden 1980, S. 162.

7 Vgl. Neumann, Karl-Heinz, Gebührenpolitik im Telekommunikationsbereich, Baden-Baden 1984, S. 177.

8 Gesetz über die Verwaltung der Deutschen Bundespost vom 24. 7. 1953 (BGBl. I, S. 676).

maschinen sowie Zusatzeinrichtungen zum einfachen Hauptanschluß werden lediglich privat vertrieben, errichtet und gewartet. Sie bedürfen allerdings einer Zulassung durch die Zentralstelle für Zulassung im Fernmeldewesen (ZZF) in Saarbrücken⁹. Bei Fernschreibmaschinen erfolgt eine Wartung durch die DBP bzw. durch anerkannte Betriebsgesellschaften.

Zusammengefaßt stellt sich die Situation auf den Endgerätemärkten gegenwärtig wie folgt dar:

- Angebotsmonopol der DBP bei Telefonapparaten für den einfachen Hauptanschluß
- Angebotskonkurrenz zwischen DBP und privaten Anbietern bei
 - Nebenstellenanlagen (seit 1900)
 - Fernkopierern (seit 1979)
 - schnurlosen Telefonen und multifunktionalen Telefonen (seit deren Einführung ab 1986)
- Rein privates Angebot bei
 - Fernschreibern
 - Datenendeinrichtungen
 - Teletexgeräten
 - Btx-Endgeräten
 - höherwertigen Zusatzeinrichtungen.

Bevor nun das Für und Wider einer Mitanieterschaft der DBP auf den Endgerätemärkten einer eingehenden Erörterung unterzogen wird, sollen zunächst Netz und Endgeräte begrifflich voneinander abgegrenzt werden. Daran anschließend werden - als Basis für die folgende Analyse - die Situationen auf den hier im Vordergrund stehenden beiden Märkten für Nebenstellenanlagen und Fernkopierer dargestellt.

⁹ Vgl. Arnold, Franz, *Endeinrichtungen der öffentlichen Fernmeldenetze*, Heidelberg, Hamburg 1981, S. 19 ff. sowie Redlin, Hans-Ulrich, *Die Organisation des Fernmeldewesens in der Bundesrepublik Deutschland*, in: Elias, Dietrich, (Hrsg.), *Telekommunikation in der Bundesrepublik Deutschland* 1982, Heidelberg, Hamburg 1982, S. 11 - 24.

2. Abgrenzung zwischen Netz und Endgeräten

Der im Fernmeldeanlagengesetz benutzte Begriff "Fernmeldeanlage" trennt nicht zwischen den Übertragungs- und Vermittlungseinrichtungen einerseits und den Endeinrichtungen andererseits. Vielmehr wird der Begriff Fernmeldeanlage umfassend verstanden. Es wird davon ausgegangen, daß der Telekommunikationsbereich als einheitliches System zu interpretieren ist, auf dessen Gesamtheit der im Fernmeldeanlagengesetz begründete Monopolanspruch der DBP angewendet werden kann.

Fernmeldeanlagen umfassen Übertragungswege, Übertragungs- und Vermittlungseinrichtungen und Endstelleneinrichtungen. Dabei umschließt der Terminus "Endstelleneinrichtung" im Sprachgebrauch der Post die Einrichtungen ab dem Abschlußpunkt des allgemeinen Netzes. Die Einrichtungen beinhalten die Endstellenleitung, Verbindungs- und Verzweigungsdosen, die Anschlußleiste im Verteilerkasten, Verbinder- oder Anschlußdose und schließlich die Fernmeldeeinrichtung, die im allgemeinen Sprachgebrauch - und so auch hier in der Arbeit - als Endgerät bezeichnet wird¹⁰.

Endgeräte haben die Funktion, Quelle oder Senke einer Fernmeldeanlage zu sein. "Sie setzen die Informationen, die von Menschen oder Maschinen ausgehen, durch geeignete Wandler in elektrische, transportierbare Signale um"¹¹. Das Fernmeldenetz ist dabei insgesamt als einheitliches System zu interpretieren, denn es handelt sich "um ein technisch interdependentes System von Einzelelementen, deren jedes auf die Existenz und das Funktionieren anderer Elemente

10 Vgl. Arnold, Franz, Endeinrichtungen ..., a.a.O., S. 19.

11 Tenzer, Gerd, Aspekte der Endgerätepolitik, in: Perspektiven der Fernmeldepolitik - Beiträge zur ordnungspolitischen Diskussion um die Zukunft der Telekommunikation in der Bundesrepublik Deutschland, Sonderdruck einer Aufsatzreihe aus dem Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1985, S. 61.

angewiesen ist"¹². Das Fernmeldesystem als Einheit, das darüber hinaus als offenes Kommunikationssystem die Kommunikation jedes potentiellen Teilnehmers mit jedem anderen ermöglichen soll, erfordert einen gewissen Zwang zur Netzkompatibilität aller in diesem System eingesetzten Geräte. Aus der Sicht der DBP als Netzträger ergibt sich hierbei, daß die Post den Nutzern die Verbindung von der Nachrichtenquelle zur -senke als Dienst anbietet, was eine Kompatibilität der Geräte untereinander und zum Netz notwendig macht¹³.

Im ISO-Schichten-Modell für die Kommunikation offener Systeme¹⁴ umfaßt diese Betrachtungsweise alle sieben Schichten des Modells. Es handelt sich dabei um vollstandardisierte Dienste. Bei diesen sind alle Netz-, Netzabschluß- und Endgerätefunktionen standardisiert. Beispiele für vollstandardisierte Dienste sind das öffentliche Telefonnetz, Telex-, Teletex- und Telefaxdienst der DBP¹⁵.

12 Knieps, Günter; Müller, Jürgen; von Weizsäcker, Carl Christian, Die Rolle des Wettbewerbs im Fernmeldebereich, Baden-Baden 1981, S. 80.

13 Vgl. ebenda, S. 80 f. sowie Tenzer, Gerd, Aspekte der Endgerätepolitik ..., a.a.O., S. 57.

14 Zum ISO-Schichten-Modell für die Kommunikation offener Systeme (Open Systems Interconnection, OSI) vgl. zum Beispiel Görgen; Koch; Schultze et al., Grundlagen der Kommunikationstechnologie, Berlin, Heidelberg, New York, Tokio 1985, S. 11 und S. 26 ff., sowie Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (Hrsg.), ISDN - Die Antwort der Deutschen Bundespost auf die Anforderungen der Telekommunikation von morgen, Bonn 1984, S. 24. Bei diesem Modell wird die Kommunikation gedanklich in aufgabenbezogene Schichten gegliedert. Die unteren Schichten 1 - 4 legen dabei den Transport der Informationen fest (Bitübertragung, Sicherung, Vermittlung und schließlich den Transport selbst). Die oberen Schichten 5 - 7 beschreiben die Anwendungsprotokolle (Steuerung der Kommunikation, Darstellung und Verarbeitung).

15 Vgl. Arnold, Franz, Die künftige Entwicklung der öffentlichen Fernmeldenetze in der Bundesrepublik Deutschland und ihre Auswirkungen auf den Benutzer, Teil 2: Vorschläge zur Liberalisierung der ordnungspolitischen Regelungen für Fernmelde-Endgeräte, SCS Scientific Control Systems GmbH, Hamburg 1985, S. 86.

Daneben existieren Endgeräte für teilstandardisierte Dienste, die vorerst hauptsächlich für geschlossene Teilnehmergruppen im geschäftlichen Bereich bedeutsam sind. Dabei erfolgt eine Standardisierung lediglich bis zur Ebene 3 des ISO-Modells, in der der Verbindungsaufbau zweier Endgeräte durch das öffentliche Netz festgelegt ist. Es sind hierbei lediglich Kriterien festgelegt, die zur Kommunikation zweier Endgeräte über ein Netz nötig sind. Die Festlegung der weiteren vier Schichten des ISO-Modells erfolgt dann innerhalb der Benutzergruppe. Beispiele für teilstandardisierte Dienste der DBP sind etwa das Datex-L-Netz und der Hauptanschluß für den Direktruf¹⁶.

Der für die Studie bedeutsame Bereich der Endgeräte bezieht sich lediglich auf die in vollstandardisierten Diensten eingesetzten Einrichtungen, denn Geräte für teilstandardisierte Dienste werden von der DBP nicht vertrieben. Ein Vertrieb ist auch, soweit dies erkennbar ist, nicht vorgeesehen.

Die Grenze zwischen Endgeräten und Netz wird durch den Netzabschluß gebildet¹⁷. Ihm kommen die folgenden Aufgaben zu: Wechselseitiger Schutz von Endgerät und Netz vor Störungen, Fehlerdiagnose und Eingrenzung von Störungen, Bereitstellung einer definierten Schnittstelle zum Anschluß der Endgeräte, Anpassung der Endgeräte an die Übertragungseigenschaften des Netzes sowie vermittlungstechnische Aufgaben wie Steuerung der Signalübertragung, Identifizierung des Anschlusses, Steuerung der Nutzungszeiterfassung und Diensteeerkennung¹⁸.

Die erwähnten Schnittstellen sind bestimmt "durch die Gesamtheit der Festlegungen über physikalische Eigenschaften der Verbindungsleitungen zwischen Einrichtungen und die auf

16 Vgl. ebenda, S. 87.

17 Vgl. Tenzer, Gerd, Aspekte der Endgerätepolitik, a.a.O., S. 61.

18 Vgl. ebenda, S. 61.

diesen Leitungen (Schnittstellenleitungen) ausgetauschten Signale (und) die Benutzung der ausgetauschten Signale"¹⁹.

Sie sind nicht zu verwechseln mit Trennstellen, die "mechanische Steckverbindungen ohne elektrische Funktionen"²⁰ darstellen. Diese dienen der eigentumsrechtlichen Abgrenzung von Fernmeldeeinrichtungen und der Erleichterung der technischen Betriebsführung²¹.

3. Markt für Nebenstellenanlagen

3.1 Historische Entwicklung

Seit Anfang des 20. Jahrhunderts konnte sich der Markt für Nebenstellenanlagen in Deutschland liberal entwickeln. Seit dieser Zeit ist der Anschluß privat vertriebener Nebenstellenanlagen an das Netz zugelassen. Bis 1934 war der Markteintritt relativ frei. Die privaten Nebenstellenanlagen mußten, um an das Netz angeschlossen zu werden, lediglich bestimmten technischen Anforderungen genügen. Mit der fortschreitenden technischen Entwicklung und der aufkommenden Vermietung von Nebenstellenanlagen durch die Fuld'sche Fabrik in Frankfurt am Main (heute: Telenorma) erfolgte nach zögernden Anfängen eine rasche Marktausdehnung²².

Dem seit Beginn des Jahrhunderts möglichen und auch stattfindenden Wettbewerb privater Anbieter auf diesem Markt sei es - wie in der Literatur argumentiert wird - zuzuschreiben, daß die deutsche Nebenstellentechnik schon frühzeitig eine weltweit herausragende Position eingenommen hätte, was

¹⁹ Tenzer, Gerd, Aspekte der Endgerätepolitik, a.a.O., S. 58

²⁰ Arnold, Franz, Endeinrichtungen ..., a.a.O., S. 20.

²¹ Vgl. Tenzer, Gerd, Aspekte der Endgerätepolitik, a.a.O., S. 58.

²² Vgl. Mestmäcker, Ernst-Joachim, Fernmeldemonopol und Nachfragemacht ..., a.a.O., S. 179 sowie Horstmann, Erwin, Die Entwicklung des deutschen Nebenstellenwesens, in: Archiv für das Post- und Fernmeldewesen, 7. Jahrgang 1955, S. 258.

die Verbreitung und Vielseitigkeit der Anlagen betreffe²³. Bis 1934 nahm die Konkurrenz auf dem Nebenstellenmarkt allerdings mehr und mehr die Form eines in der Literatur als ruinös bezeichneten (Preis-)Wettbewerbs an. Als Auswirkung der harten Konkurrenz sank die Qualität der angebotenen Produkte, was nicht ohne negative Auswirkungen auf das öffentliche Netz blieb²⁴. Im Gefolge des als ruinös beschriebenen (Preis-)Wettbewerbs waren darüber hinaus Konzentrationstendenzen auf der Anbieterseite zu beobachten.

Die Stellung der Reichspost auf diesem Markt wurde aus mehreren Gründen problematisch: Zum einen bot sie im Gegensatz zur privaten Konkurrenz keine langfristige Mindestüberlassungsdauer bei Mietverträgen an. Ihre allgemein bekannten Konditionen konnten von den privaten Anbietern im Einzelfall leicht unterboten werden. Zum anderen lieferten die privaten Hersteller innovative Anlagen bevorzugt an die privaten Nachfrager und erst in zweiter Linie an die Reichspost, so daß deren Angebot nicht immer dem neuesten Stand der Technik entsprach. Als Konsequenz aus diesen Tendenzen wurde 1934 eine erste Vereinbarung zwischen privaten Anbietern und der Reichspost getroffen, die Reihenanlagen mit mehr als einer Nebenstelle und Wählanlagen mit bis zu 10 Amtsleitungen oder 100 Sprechstellen betraf. Im Jahre 1940 trat eine "Anschlußerklärung" in Kraft, mit der das gesamte Nebenstellenwesen geregelt wurde und die die drei folgenden Punkte umfaßte:

- Festlegung von Regel- und Ergänzungsausstattungen
- Preise und Überlassungsbedingungen für Kauf- und Mietanlagen

23 Vgl. Wittiber, Die Entwicklung und Neuregelung des Fernsprechnebenstellenwesens in Deutschland, Deutsche Verkehrszeitung 1934, Nr. 19, S. 292, zitiert nach Mestmäcker; Ernst-Joachim, Fernmeldemonopol und Nachfragemacht ..., a.a.O., S. 180.

24 Vgl. Kliempt, Wolfgang, Die Nebenstellenanlage - modernes Kommunikationsmittel unserer Zeit, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, 2/1979, S. 30.

- Zulassungsbedingungen für Hersteller von Nebenstellenanlagen²⁵.

De facto führten diese Regelungen, von denen man sich eine Verbesserung der für das Fernmeldewesen als bedenklich angesehenen Wettbewerbsverhältnisse versprach, zu einer Übernahme der Gebührensätze der Fernsprechordnung durch die privaten Anbieter. In technischer Hinsicht wurde verlangt, daß privat vertriebene Anlagen den von der Reichspost überlassenen Anlagen qualitativ ebenbürtig zu sein hätten²⁶. Die Anschlußerklärung wurde im Zuge alliierter Entflechtungsmaßnahmen nach 1945 aufgehoben.

3.2 Bedeutung und Umfang des Nebenstellenmarkts

Der Markt für Nebenstellenanlagen repräsentiert den, gemessen am Umsatz, wichtigsten Markt für Endgeräte. Nach DBP-Angaben werden bei Verkauf und Wartung von Nebenstellenanlagen jährlich insgesamt ca. 3,8 Mrd. DM Umsatz erwirtschaftet, das Umsatzvolumen beim einfachen Hauptanschluß beträgt demgegenüber lediglich ca. 2 Mrd. DM²⁷. Darüber hinaus kommt nach Aussagen von Experten dem Markt für Nebenstellenanlagen eine insofern besondere Bedeutung zu, als auch andere Märkte für Endgeräte durch die hier verwendete Technik beeinflußt werden. Innovative Impulse des Nebenstellenmarktes strahlen demzufolge auch in besonderem Maße auf andere Märkte für Telekommunikationsendgeräte aus. Darüber hinaus gehen von der Nebentechnik Innovationsanstöße auf den Netzbereich aus. So werden für ein flächendeckendes Angebot zu aufwendige technische Neuerungen zunächst in Nebenstellenanlagen realisiert und erst in späteren Entwicklungsstadien zentral

²⁵ Vgl. Horstmann, Erwin, Die Entwicklung des deutschen Nebenstellenwesens ..., a.a.O., S. 260 f.

²⁶ Vgl. Mestmäcker, Ernst-Joachim, Fernmeldemonopol und Nachfragemacht ..., a.a.O., S. 180.

²⁷ Vgl. Tenzer, Gerd, Aspekte der Endgerätepolitik ..., a.a.O., S. 67.

in öffentlichen Vermittlungseinrichtungen zugänglich gemacht²⁸.

Die Bedeutung der Nebenstellenanlagen für den öffentlichen Fernspreverkehr wird auch dadurch deutlich, daß bei ca. 2/3 aller über das öffentliche Netz durchgeführten Gesprächen zumindest eine Nebenstelle beteiligt ist. Nebenstellenanlagen übernehmen die Funktion von Verkehrskonzentratoren für das öffentliche Fernsprechnet. Sie eröffnen die Möglichkeit, über die Vermittlungseinrichtung eine Vielzahl von Sprechstellen an das öffentliche Netz anzuschließen. So waren 1980 durchschnittlich 7 amtsberechtigte Nebenstellen über eine Nebenstellenanlage an das öffentliche Netz angeschlossen. Für den Nachfrager liegen die Vorteile von Nebenstellenanlagen u. a. in folgenden Punkten²⁹.

- Vollständige Integration in das öffentliche Fernsprechnet bei gleichzeitiger Ersparnis von Grundgebühren für die einzelne Nebensprechstelle,
- gebührenfreier Internverkehr und gleichzeitig bessere Anpassung der internen Kommunikation an betriebsinterne Anforderungen, z. B. die Vergabe von Kurzrufnummern unter organisatorischen Gesichtspunkten,
- größeres Angebot an Leistungsmerkmalen, die von den öffentlichen Vermittlungsstellen (noch) nicht bereitgestellt werden können,
- Zusammenschalten mehrerer Nebenstellenanlagen über Mietleitungen, wodurch in gewissen Grenzen private Subnetze im öffentlichen Netz gebildet werden können.

28 Vgl. Neumann, Karl-Heinz und von Weizsäcker, Carl Christian, Tarifpolitik bei Mietleitungen und Nebenstellenanlagen unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten, in: Jahrbuch der DBP, 1982, S. 422 sowie Arnold, Franz, Endeinrichtungen ..., a.a.O., S. 64.

29 Vgl. ausführlich hierzu Arnold, Franz, Endeinrichtungen ..., a.a.O., S. 60 f. sowie Neumann, Karl-Heinz und von Weizsäcker, Carl Christian, Tarifpolitik ..., a.a.O., S. 421.

Nebenstellenanlagen unterliegen bestimmten Ausstattungsvorschriften der DBP, die die Leistungsmerkmale der Anlage festlegen. Sie sind darüber hinaus nach Baustufen unterteilt. Bei den Ausstattungsvorschriften kann es sich um zwingend einzuhaltende oder um wahlweise einzuhaltende Vorgaben handeln. Bestimmte Techniken oder Lösungswege sind für die Erfüllung der Vorgaben nicht vorgeschrieben. Die Festlegung der Ausstattungsvorschriften, die gleichermaßen von postseitig als auch von privat vertriebenen Anlagen einzuhalten sind, erfolgt unter Mitwirkung von Fachverbänden und Produzenten. Eine Fortschreibung der Ausstattungsvorschriften wird dann realisiert, wenn netztechnische, betriebliche und/oder andere wirtschaftliche Bedingungen dies möglich bzw. erforderlich machen. Durch die Zulassung "freier Leistungsmerkmale" und durch die Einführung von Rahmenbedingungen etwa in der Einführungsphase neuer Technologien erhofft sich die DBP eine weitere Flexibilisierung bei der Gestaltung der Nebenstellenanlagen³⁰.

In diesem Zusammenhang wird seitens der DBP auch darauf verwiesen, daß die Normung der angebotenen Geräte durch die Ausstattungsvorschriften gerade auch für die Nachfrager vorteilhaft sei. Hierdurch werde nämlich in erheblichem Maße die Markttransparenz erhöht und eine bessere Vergleichbarkeit der Angebotsalternativen erreicht, ein Punkt, der zum Teil auch von Vertretern der Praxis besonders betont wurde³¹.

Nach der Baustufenordnung lassen sich 3 Baustufen - nämlich kleine, mittlere und große (Wähl-)Anlagen - unterscheiden. Anlagen der Baustufe I (kleine Anlagen) verfügen über eine Amtsleitung und maximal 9 Nebenstellen. Anlagen der Baustufe II (mittlere Anlagen) sind mit maximal 10 Amtsleitungen und maximal 100 Nebenstellen ausgestattet, während

³⁰ Vgl. Arnold, Franz, *Endeinrichtungen ...*, a.a.O., S. 69 f.

³¹ Vgl. ebenda, S. 73.

zur Baustufe III Anlagen mit über 5 Amtsleitungen und mehr als 50 Nebenstellen zählen.

3.3 Angebotsseite

3.3.1 Produzentenebene

Auf der Produzentenebene sind gegenwärtig 10 inländische und 3 ausländische Produzenten am deutschen Markt tätig. Unter den deutschen Produzenten befinden sich 4 mittelständische Firmen, deren Beschäftigtenzahl sich zwischen ca. 450 und 1 800 Mitarbeitern bewegt. Insgesamt beschäftigen die mittelständischen Produzenten von Nebenstellenanlagen ca. 4 400 Mitarbeiter. 50 % dieser Arbeitsplätze entfallen auf Orte, die im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" als A-Schwerpunktorte ausgewiesen sind (Peine, Kiel). Solchen strukturschwachen Gebieten werden im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe die höchsten öffentlichen Hilfen zur Verbilligung der Investitionen (25 %) bereitgestellt³².

Eine der mittelständischen Firmen (Merk) ist eine 100 %ige Tochter eines ebenfalls in dem Bereich tätigen Großunternehmens (Telenorma). An diesem wiederum erwarb die Robert Bosch GmbH im Zuge der AEG-Sanierung eine Mehrheitsbeteiligung³³. Ein zweites mittelständisches Unternehmen (Hagenuk) ist zu 100 % über die Howaltswerke-Deutsche Werft (HDW) dem Salzgitter-Konzern verbunden. An einem der ausländischen Anbieter (Mittel) ist neuerdings British Telecom beteiligt. Da die Siemens AG ca. 37 % der Bergmann-Electricitäts-Werke AG hält und diese wiederum zu 94 % an DeTeWe beteiligt ist, besteht auch eine gewisse Verflechtung zwischen DeTeWe und Siemens.

Seit 1979 betreiben 3 mittelständische Produzenten (Elmeg, Hagenuk, Bosse) eine Entwicklungskooperation in der "Ent-

³² Vgl. 11. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", Anhang U.

³³ Vgl. Bundeskartellamt, Tätigkeitsbericht 1981/82, S. 52.

wicklungsgruppe Nord". Nach Aussagen von Experten wurde die Kooperation, die sich nur auf die Entwicklung, nicht aber auf die Fertigung oder den Vertrieb bezieht, notwendig, als 1978 erstmals von Siemens "kundenspezifische integrierte Schaltkreise" für Nebenstellenanlagen auf den Markt gebracht wurden. Diese enthielten eine Reihe von Standardschaltungen und ließen sich als Bausteine für bestimmte Verwendungszwecke benutzen. Die mittelständischen Produzenten waren zunächst darauf angewiesen, diese Neuerung lediglich in Lizenz zu fertigen. Da eine solche Abhängigkeit aber nicht auf Dauer hingenommen werden konnte, erfolgte 1979 der Zusammenschluß zur Entwicklungsgruppe Nord, der die Basis für Eigenentwicklungen der 3 Unternehmen verbreiterte.

Eine Erweiterung der Basis für Eigenentwicklungen ist auch unter dem Gesichtspunkt immer kürzer werdender Produktlebenszyklen bei Nebenstellenanlagen nötig. Konnten sich früher die Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen über Produktlebenszyklen von zum Teil mehr als 15 Jahren amortisieren, so ist mittlerweile der Zeitraum, der für die Amortisation zur Verfügung steht, drastisch gesunken, Schätzungen liegen bei 4 - 5 Jahren³⁴, und die Entwicklungsaufwendungen sind gleichzeitig stark gestiegen³⁵.

Anlagen aller drei Größenklassen werden lediglich von den großen Produzenten vertrieben. Dabei beziehen diese in gewissem Umfang die von ihnen vertriebenen kleinen Anlagen von den mittelständischen Produzenten. Ein Teil der Unternehmen beschränkt sich auf die Produktion mittlerer und großer Anlagen. Mittelständische Anbieter haben sich über-

34 Vgl. Ergas, Henry; Kay, John; Knieps, Günter; Meadowcroft, Shirley; Müller, Jürgen; Dang-Nguyen, Godefroy; Seidel, Bernhard; Seufert, Wolfgang, Economic Evaluation of the Impact of Telecommunications Investment in the Communities, Study on behalf of the Commission of the European Communities, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, Oktober 1984, unveröffentlichtes Manuskript, S. 283.

35 Vgl. auch Gissel, Hans, Nachrichtentechnik und Kommunikationstechnik in den 80er Jahren, in: net, nachrichten elektronik und telematik, 37 (1983), Heft 1, S. 7.

wiegend auf die Fertigung kleiner Anlagen und teilweise auch mittlerer Anlagen spezialisiert. Die Konzentration der kleinen Produzenten auf diese Marktsegmente läßt sich dadurch erklären, daß trotz der Kooperation bei der Entwicklung die Entwicklungskosten für große Anlagen mittlerweile die Möglichkeiten der mittelständischen Firmen übersteigen.

3.3.2 Anbiiterebene

Der Vertrieb der Nebenstellenanlagen erfolgt zum Teil direkt durch den Produzenten und zum Teil indirekt über die DBP und/oder die Aufbaufirmen, die überwiegend im Verband der Aufbaufirmen für Fernmeldeanlagen (VAF) zusammengeschlossen sind. Dabei finden sich folgende Kombinationen: Hauptsächlich die Großunternehmen setzen sowohl indirekt über die Post und den VAF ab als auch direkt über ihre eigenen Vertriebsorganisationen. In der Regel wird die gesamte Produktpalette des Produzenten über die eigene Organisation vertrieben, der indirekte Vertrieb beschränkt sich normalerweise nur auf einen Teil der Produkte. Die mittelständischen Produzenten setzen bis zu 100 % ihrer Produktion an Nebenstellenanlagen indirekt über die DBP und den VAF ab³⁶. Andere Produzenten, vor allem Newcomer, vertreiben ihre Produkte entweder direkt über ihre eigenen Vertriebsorganisationen oder ausschließlich indirekt über "Kommunikationspartner", d. h. Aufbaufirmen, nicht jedoch über die DBP.

Als Anbieter treten mithin die Produzenten selbst auf, soweit sie über eigene Vertriebsorganisationen verfügen, und außerdem die DBP und die mittelständisch strukturierten Aufbaufirmen, von denen knapp 90 im VAF zusammengeschlossen sind. Im Jahr 1972 wurde seitens des VAF eine Einkaufsgenossenschaft gegründet, die Gemeinschaft für Fernmeldetechnik e. G. (GFT), mit dem Ziel, die Position der Aufbaufirmen gegenüber den Produzenten durch eine koordinierte Einkaufspolitik zu stärken. Durch höhere Einkaufsvolumina wird

³⁶ Vgl. hierzu auch Kapitel B.2.2.2.2.

den Aufbaufirmen die Erzielung entsprechender Mengenrabatte ermöglicht, und gleichzeitig soll so vor allem den mittelständischen Produzenten die Fertigung günstiger Stückzahlen erleichtert werden. Die GFT ist nach eigenen Angaben mittlerweile hinter der DBP der größte Einzelnachfrager nach Nebenstellenanlagen auf dem deutschen Markt.

3.3.3 Marktanteile

Der Anteil der DBP am Gesamtmarkt für Nebenstellenanlagen betrug, bezogen auf die Zahl der geschalteten Nebenstellen, im Jahr 1983 14,9 %. Bezogen auf die Gesamtzahl der Nebenstellenanlagen (ohne Familientelefonanlagen) betrug der DBP-Anteil in dem betreffenden Jahr 37,1 %³⁷. Die Diskrepanz der beiden Werte ist ein Hinweis darauf, daß die DBP besonders stark in dem Marktsegment der kleinen Anlagen, jedoch nur in geringem Umfang im Segment der großen Anlagen vertreten ist. Der Anteil der DBP am Nebenstellenmarkt ist seit Jahren rückläufig. 1973 betrug er noch 46 %, 1976 waren es 42,3 %³⁸ und 1983, wie gesagt, 37,1 %.

Bei Familientelefonanlagen als Einfachst-Nebenstellenanlagen lag der DBP-Marktanteil 1983 bei ca. 90 %³⁹.

Der Marktanteil der Aufbaufirmen liegt gegenwärtig bei ca. 4 %, wiederum bezogen auf die geschalteten Nebenstellen. Kleinere und mittlere Anlagen bilden hierbei nach den Angaben des Verbands einen Umsatzschwerpunkt.

Nach einer in der bereits zitierten EG-Studie veröffentlichten Schätzung entfallen 90 % der Produktion an Nebenstellenanlagen auf nur 4 Anbieter: Siemens, SEL, Telenorma

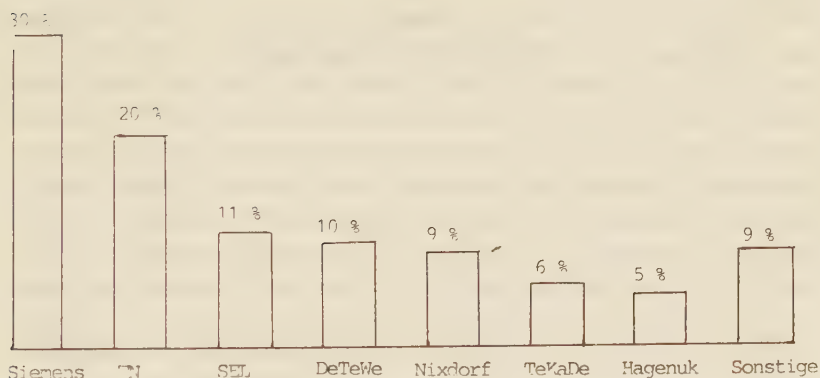
37 Vgl. Tenzer, Gerd, Aspekte der Endgerätepolitik ..., a.a.O., S. 68.

38 Vgl. Janders, Wolfgang, Zur Wettbewerbssituation der DBP im Bereich der Nebenstellenanlagen, in: Fernmeldepraxis Nr. 12, Band 54/1977, S. 528.

39 Vgl. Tenzer, Gerd, Aspekte der Endgerätepolitik ..., a.a.O., S. 68.

und DeTeWe⁴⁰. Eine andere Quelle nennt - davon abweichend - die in der folgenden Tabelle genannten Daten, die sich auf die Anzahl der installierten Nebenstellenanlagen der einzelnen Produzenten beziehen⁴¹.

Abbildung 3: Marktanteile der Produzenten von Nebenstellenanlagen in Prozent (Stand 1985)



Entnommen aus: Wirtschaftswoche Nr. 12, 14. 3. 1986, S. 52.

Diese Angaben erscheinen realistischer als die Zahlen der EG-Studie, in der die Marktanteile der mittelständischen Produzenten und der Newcomer mit insgesamt nur 10 % wahrscheinlich zu gering veranschlagt sind.

Der Markteintritt von drei Newcomern seit Anfang der 80er Jahre führte in gewissem Umfang zu Marktanteilsverlusten der etablierten Hersteller. Genaue Angaben hierzu sind aber nicht möglich. Da die Neulinge überwiegend mit mittleren und großen Anlagen auf den Markt kamen, gehen deren Markt-

⁴⁰ Vgl. Ergas, Henry et al., Economic Evaluation ..., a.a.O., S. 356.

⁴¹ Vgl. o. V., Telekommunikation - Baustelle der Zukunft, in: Wirtschaftswoche Nr. 12, 14. 3. 1986, S. 52.

anteilsgewinne in erster Linie wohl zu Lasten der in diesen Marktsegmenten stark vertretenen etablierten privaten Anbieter und nicht so sehr zu Lasten der DBP, da sie, wie bereits gesagt, als Anbieter in diesen Marktsegmenten über keinen größeren Marktanteil verfügt.

3.4 Nachfrageseite

Die Nachfrage nach Nebenstellenanlagen kommt ausschließlich aus dem Bereich "betrieblicher Organisationseinheiten in Wirtschaft und Verwaltung"⁴². Zählt man auch die Familien-telefonanlage als Einfachstnebenstellenanlage zu dem Markt hinzu, treten auch private Haushalte als Nachfrager in Erscheinung. Die für den privaten Haushalt konzipierten Familientelefonanlagen werden teilweise auch im gewerblichen Bereich eingesetzt und substituieren nach Angaben von Experten in gewissem Umfang die kleineren Nebenstellenanlagen der Baustufe I⁴³. Etwa ab einer Anlagengröße von 150 Nebenstellen verfügen die Nachfrager in der Regel über eigene "Kommunikationsmanager", d. h. erst wenn Anlagen dieser Größenordnung nachgefragt werden, findet man auf der Kundenseite Spezialisten für den Vergleich der verschiedenen Angebotsalternativen. Für die Mehrheit der Nachfrager nach kleineren und mittleren Anlagen, die meist keine internen Experten haben, bieten die teilweise als innovationshemmend kritisierten Ausstattungsvorschriften für Nebenstellenanlagen insofern eine als notwendig erachtete Hilfe zur Gewährleistung eines Mindestmaßes an Markttransparenz.

Der Bestand an Nebenstellenanlagen wird nach überwiegender Expertenauffassung in den nächsten Jahren nur noch in geringen Raten zunehmen. Nur vereinzelt wurde eine Wachstumsrate von 5 % genannt. Zusatznachfrage dürfte nur in dem

⁴² Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (Hrsg.), Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems, Bonn 1976, Arbeitskreis Technik und Kosten, Anlagenband 3 zum Telekommunikationsbericht, "Bestehende Fernmeldedienste", Bonn 1976, S. 18.

⁴³ Vgl. auch Arnold, Franz, Endeinrichtungen der öffentlichen Fernmeldenetze, a.a.O., S. 58.

Umfang entstehen, in dem es zu Firmen-, Betriebs-, Praxen- und ähnlichen Neugründungen kommt. Davon wäre der Bestandsrückgang durch Geschäftsaufgaben u. ä. zu subtrahieren. Demgegenüber dürfte die Nachfrage nach qualitativ hochwertigen Anlagen tendenziell steigen.

Diese Annahmen korrespondieren in etwa mit einer anderen Schätzung⁴⁴. Darin wird das Wachstumspotential des Nebenstellenmarktes für die nächsten 10 Jahre auf 2,5 - 6 % jährlich veranschlagt. Diese Zahlen beruhen ebenfalls auf Expertenschätzungen. Die divergierenden Einschätzungen der befragten Fachleute werden dabei auf die unsichere Akzeptanz ISDN-kompatibler Nebenstellenanlagen durch den Nachfrager und das sich daraus ableitende Potential für eine Ersatznachfrage zurückgeführt⁴⁵.

4. Markt für Telefaxgeräte

4.1 Historische Entwicklung

Basierend auf Empfehlungen der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems (KtK) führte die DBP den Telefax-Dienst am 1. 1. 1979 ein⁴⁶. Der Dienst ist für die Übermittlung schriftlicher Nachrichten mittels Fernkopierer gedacht. Die Technik des Fernkopierens selbst ist allerdings schon wesentlich älter. Sie läßt sich bis an den Anfang des Jahrhunderts zurückverfolgen⁴⁷. In den 40er Jahren wurden Faxgeräte (so die damalige Bezeichnung) "erstmalig als nachrichtensendendes Medium zur Ergänzung der

44 Vgl. Ergas, Henry et al., Economic Evaluation ..., a.a.O., S. 360.

45 Vgl. ebenda, S. 360.

46 Vgl. Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (Hrsg.), Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems, Telekommunikationsbericht, Bonn 1976, S. 90.

47 Vgl. Bohm, Jürgen; Wolf, Roswitha; Nitsch, Hartmut; Bardua, Friedrich, Der Telefaxdienst der Deutschen Bundespost, in: Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1978, S. 173.

Telegraphendienste eingesetzt"⁴⁸. Zwar gelang in den 60er und 70er Jahren nicht der Durchbruch des Fernkopierens zu einem Massendienst, dennoch wurden schon 1976, zu dem Zeitpunkt, zu dem die KtK-Kommission ihre Empfehlungen zur Einführung der "neuen Telekommunikationsform Fernkopieren"⁴⁹ aussprach, ca. 3 000 Fernkopierer von Privaten eingesetzt⁵⁰. Sie wurden als private Zusatzgeräte nur von privaten Unternehmen angeboten, wobei die Geräte der verschiedenen Hersteller nicht zueinander kompatibel waren. Diese auf uneinheitlichen Standards beruhenden Geräte werden der CCITT-Gruppe 1 zugerechnet und sind nicht zum Telefaxdienst der DBP zugelassen⁵¹.

Die für den Telefaxdienst zunächst zugelassenen Geräte entsprechen der CCITT-Gruppe 2. Sie sind untereinander kompatibel und benötigen einheitlich eine Übertragungsdauer von 3 Minuten je DIN A 4-Blatt.

Im April 1982 wurden dann Geräte der Gruppe 3 zugelassen, die sich gegenüber Gruppe-2-Geräten durch eine auf ca. eine Minute reduzierte Übertragungszeit für eine A 4-Seite auszeichnen. Gruppe-3-Geräte sind nicht nur untereinander, sondern auch zu Kopierern der Gruppe 2 kompatibel (Abwärtskompatibilität).

Im Anschluß an die Empfehlungen der KtK und aufgrund der zustimmenden Haltung der damaligen Bundesregierung wurde von der DBP der Arbeitskreis "Telefax" ins Leben gerufen. Diesem Gremium gehörten die nachfolgenden Verbände und Behörden als Vertreter der Anwender an:

48 Ebenda, S. 173.

49 Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (Hrsg.), Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems, Telekommunikationsbericht, a.a.O., S. 90.

50 Vgl. Haist, Waldemar, Innovation in Fernmeldesystemen, in: Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1980, S. 83.

51 Vgl. Bohm, Jürgen et al., Der Telefaxdienst der Deutschen Bundespost, a.a.O., S. 181 f.

- Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V. (AWV)
- Bundesverwaltungsamt und
- Bundesstelle für Büroorganisation und Bürotechnik (BBB).

Die Hersteller bzw. Lieferanten sind vertreten durch:

- Zentralverband der Elektrotechnischen Industrie (ZVEI)
- Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA) und
- Bundesverband der Büromaschinen-Import- und Vertriebsunternehmen (BVB).

Außerdem sind Angehörige des Deutschen Instituts für Normung in dem Arbeitskreis⁵². In ihm wurden unter Leitung der DBP die den Telefaxdienst betreffenden benutzungsrechtlichen, technischen und betrieblichen Fragen geklärt, so daß der Verwaltungsrat der DBP im September 1978 die Einführung des Telefaxdienstes zum 1. Januar 1979 beschließen konnte⁵³.

4.2 Angebotsseite

4.2.1 Anbieter und Entwicklung des Marktvolumens

Nach Angaben der Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung (AWV) vertrieben 1984 ca. 20 Anbieter (einschließlich der DBP) Telefax-Geräte⁵⁴. Bei Einführung des Dienstes lag die Zahl der Anbieter noch unter 10. Die Anzahl der Wettbewerber hat sich binnen 6 Jahren mehr als verdoppelt. Der Absatz erfolgt teilweise direkt und zum

⁵² Vgl. ebenda, S. 182.

⁵³ Vgl. ebenda, S. 183.

⁵⁴ Vgl. Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V. (Hrsg.), Fernkopieren 2, Fernkopierer in Deutschland, eine Marktübersicht, Eschborn 1984.

Teil indirekt über Fachhändler für Büromaschinen. Von diesen Anbietern wurden Ende 1984 ca. 84 vom ZZF zugelassene Gerätetypen vertrieben⁵⁵. Hierbei ist jedoch zu beachten, daß in dieser Zahl auch Doppelzählungen enthalten sind, da baugleiche Geräte japanischer Hersteller in der Bundesrepublik von verschiedenen Importeuren unter jeweils eigenem Markennamen und eigener Zulassungsnummer angeboten werden. Außerdem kommt es auch dadurch zu Doppelzählungen, daß einige Geräte eine Zulassung sowohl als Gruppe-2- als auch Gruppe-3-Geräte besitzen, so daß die Zahl der tatsächlich zugelassenen Gerätetypen niedriger anzusetzen ist.

Eine Besonderheit des Telefaxmarktes besteht darin, daß keines der angebotenen Geräte in Deutschland produziert wird. Es handelt sich vielmehr - von zwei in Frankreich produzierten Ausnahmen abgesehen - um Produkte japanischer Hersteller.

Die Entwicklung der privaten Anschlüsse erfolgte zunächst eher schleppend und stieg bis Ende 1983 pro Jahr um die ungefähr gleiche Anzahl an Teilnehmern, nämlich etwa 3000. Nach Ansicht des Bundespostministeriums wurde erst 1984 eine kritische Schwelle bei der Teilnehmerzahl überschritten, ab der mit überproportionalen jährlichen Zuwachsraten zu rechnen sei. Die Zahl der privaten Telefaxanschlüsse lag Mitte 1980 noch bei ca. 3.200⁵⁶, und am Ende des ersten Quartals 1986 betrug sie nach DBP-Angaben ca. 25.300. Über die Entwicklung des dazwischen liegenden Zeitraums gibt die nachfolgende Tabelle Auskunft.

Zeile I der Tabelle erfaßt die Telefaxanschlüsse, die bei privaten Teilnehmern in Betrieb sind, d. h. die postintern genutzten Geräte sind dabei nicht miterfaßt.

⁵⁵ Quelle: Angaben des Bundesministeriums für das Post- und Fernmeldewesen.

⁵⁶ Vgl. Haist, Waldemar, Innovation in Fernmeldesystemen, a.a.O., S. 83.

Zeile II bezieht diese im internen Postbereich genutzten Geräte mit ein, allerdings ohne die im Telebrief-Dienst der DBP eingesetzten Geräte.

Tabelle 1. Entwicklung der Telefaxanschlüsse 1981-1985
(Stand jeweils Jahresende)

	1981	1982	1983	1984	1985
Telefaxanschlüsse im öffentlichen Postbereich	3.500	5.645	11.420	15.226	ca. 22.800
Telefaxanschlüsse im privaten Postbereich	-	ca. 10.200	ca. 13.200	ca. 17.000	ca. 26.000

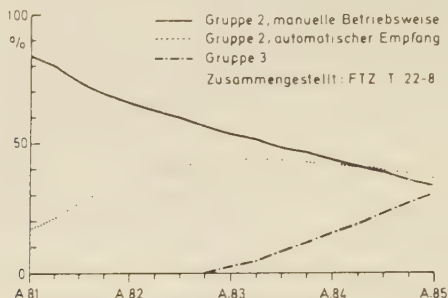
Quelle: Angaben des BPM

Addiert man zu den oben erwähnten ca. 25.300 Geräten am Ende des ersten Quartals 1986 die postintern genutzten Geräte (ca. 3.500, davon ca. 650 im Telebrief-Dienst eingesetzt), so sind zum Ende des ersten Quartals 1986 ca. 28.800 offiziell angemeldete Telefaxanschlüsse in der Bundesrepublik vorhanden. Die Zahl der tatsächlich angeschlossenen und betriebenen Geräte dürfte nach Post-schätzungen allerdings höher liegen, da nicht alle angeschlossenen Geräte ordnungsgemäß angemeldet sind⁵⁷.

⁵⁷ Quelle: Angaben des Bundesministeriums für das Post- und Fernmeldewesen.

Über die Entwicklung der Anteile von Geräten der Gruppen 2 und 3 am Gesamtbestand der Fernkopierer gibt die folgende Graphik Auskunft:

Abbildung 4: Entwicklung der Anteile von Geräteklassen am Gesamtbestand der Fernkopierer 1981 - 1985



Entnommen aus: Kantowski, Wolf, Bisherige und künftige Entwicklung des Telefaxdienstes, in: Fernmeldepraxis, Heft 17/1985, S. 666.

Für die Zukunft wird eine weitere Verbreitung der Geräte erwartet. Die für 1985 prognostizierte Zahl von 20 000 (offiziell angemeldeten) Geräten ist problemlos erreicht. Bis zum Jahr 1990 werden 45 000 Anschlüsse erwartet⁵⁸. Eine Prognose, die für 1985 bereits 60 000 Telefax-Anschlüsse ermittelte, war allerdings zu optimistisch und trifft nicht zu⁵⁹.

Die zunächst hinter den Erwartungen zurückbleibende Entwicklung des Telefaxdienstes wird auf den anfänglich geringen Bekanntheitsgrad des Dienstes, eine nur geringe

58 Vgl. Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V. (Hrsg.), Fernkopieren, organisatorische, wirtschaftliche und technische Möglichkeiten, 3. Auflage, Eschborn 1984, S. 47.

59 Vgl. Enquete-Kommission, Zwischenbericht der Enquete-Kommission "Neue Informations- und Kommunikationstechniken", BT Drs. 9/2442, Bonn März 1983, S. 63.

Anzahl potentiell erreichbarer anderer Teilnehmer und auf die Gerätekosten zurückgeführt. Daneben spielten vermutlich die anfangs als unzureichend empfundene Übertragungsqualität und das Warten auf die Geräte der Gruppe 3 sowie eine gewisse Verunsicherung durch Spekulationen über die Einführung der Gruppe-4-Geräte eine Rolle. Auch mögen die bereits vorhandenen Kommunikationsmittel als ausreichend empfunden worden sein⁶⁰.

Mittlerweile sind diese Probleme weitgehend überwunden. Gerade die Einführung der Gruppe-3-Geräte gab dem Markt neue Impulse⁶¹. Auf lange Sicht rechnet man mit ca. 200 000 Teilnehmern⁶².

4.2.2 Marktanteile

Die Einführung des Telefaxdienstes wurde, wie bereits erwähnt, von einer Diskussion um die prinzipielle Beteiligung der DBP am Angebot dieser Geräte begleitet. Es kam hierbei zu einem Kompromiß zwischen dem Bundespostministerium und dem Bundeswirtschaftsministerium, der vorsah, die DBP unter der Bedingung als Mitanbieter zuzulassen, daß ihr Marktanteil die 20-Prozent-Grenze nicht überschreite⁶³. An anderer Stelle wird darauf zurückzukommen sein, daß die hier praktizierte Marktanteilsbegrenzung eine ordnungspolitisch äußerst problematische Lösung darstellt⁶⁴. Tatsächlich entwickelte sich der Marktanteil der DBP so, wie in der nachstehenden Tabelle aufgeführt.

60 Vgl. Kantowski, Wolf, Bisherige und künftige Entwicklung des Telefaxdienstes, in: Fernmeldepraxis, Heft 17/1985, S. 661. Die erwähnten Gruppe-4-Geräte werden ab Anfang der 90er Jahre im ISDN zum Einsatz kommen und ein gegenüber den Gruppe-3-Geräten verbessertes Auflösungsvermögen sowie eine wesentlich höhere Übertragungsgeschwindigkeit besitzen.

61 Vgl. ebenda, S. 665.

62 Vgl. Haist, Waldemar, Innovation in Fernmeldesystemen, a.a.O., S. 62.

63 Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 9, Die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen, a.a.O., Tz. 155.

64 Vgl. Kapitel B.2.3.1.

Tabelle 2: Entwicklung der Marktanteile der DBP bei Fernkopierern 1980-1985

Jahr	Marktanteil der DBP
1980	15 %
1981	15,7 %
1982	13,4 %
1983	11,3 %
1984	9,9 %
1985	rd. 10 %

Quelle: Angaben des BPM

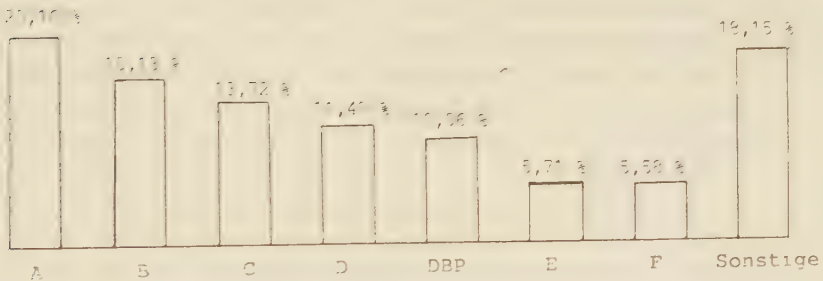
Die Angaben beziehen sich jeweils auf das Jahresende. Bei der Ermittlung des Marktanteils ging das Bundespostministerium folgendermaßen vor: Es wurden jeweils die von der DBP den privaten Nachfragern überlassenen Geräte in Beziehung gesetzt zur Gesamtmenge der angemeldeten Anschlüsse der privaten Nachfrager. Bei der Berechnung des Marktanteils wurden mit anderen Worten die im internen Gebrauch der DBP benutzten Geräte sowie die im Telebrief-Dienst eingesetzten Kopierer nicht mitgezählt, da auch der Eigeneinsatz bei den Konkurrenten nicht voll in die Rechnung eingeht. Eine Berücksichtigung allein der DBP-internen Geräte hätte dazu geführt, daß sich der Marktanteil der DBP stets über der vereinbarten 20-Prozent-Grenze bewegt hätte. Berücksichtigt man andererseits die bereits erwähnte Tatsache, daß die Zahl der tatsächlich angeschlossenen Geräte über derjenigen der amtlich angemeldeten liegt, so reduziert sich der Marktanteil der DBP am Markt privat eingesetzter Fernkopierer auf ca. 6-7 %.

Aus Tabelle 2 geht hervor, daß der Marktanteil der DBP, wie er oben definiert wurde, seit 1981 stetig sank und zu keiner Zeit an der "kritischen Grenze" von 20 % lag. Daten vom Februar 1985 zeigen allerdings wieder einen leichten Anstieg des Marktanteils auf knapp über 10 %. Dies wird unter anderem darauf zurückgeführt, daß die DBP seit September

1984 erstmals auch ein Gruppe-3-Gerät anbietet, das auch nach Auffassung privater Wettbewerber ein sehr konkurrenzfähiges Gerät mit einem guten Preis-Leistungs-Verhältnis ist.

Mit den erwähnten rd. 10 % Marktanteil ist die DBP allerdings keineswegs Marktführer bei Fernkopierern. Sie steht damit an fünfter Stelle. Im einzelnen stellen sich die Marktanteile der Anbieter im Februar 1985 wie folgt dar:

Abbildung 8: Marktanteile der Anbieter von Fernkopierern in Prozent (Stand Februar 1985)



Quelle: Angaben der DBP. Aus Gründen der Vertraulichkeit mußten die Namen der einzelnen Anbieter anonym bleiben.

Die Angaben haben die ca. 16 800 im ersten Quartal 1985 angemeldeten privaten Telefax-Anschlüsse als Grundlage und beziehen sich auf die Anzahl der angemeldeten Geräte des jeweiligen Vertreibers. Schlüsse auf die Verteilung der Umsatzanteile sollten nur mit Vorsicht gezogen werden, da die Preise der Geräte zum Teil erheblich differieren und daneben auch nicht bekannt ist, inwieweit die angemeldeten Kopierer verkauft oder vermietet werden. Dies gilt allerdings nicht für die von der DBP überlassenen Geräte, da diese Geräte grundsätzlich nur vermietet werden.

Die Verteilung der Marktanteile zeigt, daß von den oben erwähnten ca. 20 Vertreibern lediglich 7 nennenswerte Marktanteile von über 5 % besitzen. Die in der Spalte "Sonstige" aufgeführten 18 % des Marktes verteilen sich nach Angaben der DBP auf kleinere Anbieter mit Marktanteilen von jeweils weit unter 5 %. Andererseits halten die drei größten Anbieter einen Marktanteil von zusammen knapp 50 %.

Werden diese Angaben mit dem Konzentrationskoeffizienten, den die Monopolkommission zur Messung der horizontalen Konzentration heranzieht, verglichen, so könnte man für den Telefaxmarkt vom Vorliegen einer "hohen" und fast "sehr hohen" Konzentration sprechen⁶⁵. Allerdings lassen sich aus der reinen Addition der Marktanteile einzelner Anbieter nicht ohne weiteres Rückschlüsse auf deren Marktverhalten und damit auf die Wettbewerbsintensität in dem betreffenden Markt ziehen.

4.3 Nachfrageseite

Als Nachfrager kommen ausschließlich Unternehmen, Behörden und ähnliche Organisationen in Frage, nicht dagegen private Haushalte. Bereits die KtK verwies darauf, daß wohl kaum mit einem Bedarf privater Haushalte nach diesem Dienst zu

⁶⁵ Der von der Monopolkommission benutzte Konzentrationskoeffizient bezieht sich allerdings nicht auf abgesetzte Stückzahlen und auch nicht auf den Umsatz als der eigentlich relevanten Größe des Marktergebnisses. Vielmehr zieht die Monopolkommission den Wert der zum Absatz bestimmten Produktion einer Güterklasse heran. Diese besteht aus dem verkaufsfähigen, für den Markt vorgesehenen Produktionsausstoß, bewertet mit dem ab Werk erzielten Verkaufspreis einschließlich Verpackung, jedoch ohne Umsatz- und Verbrauchsteuer und abzüglich gewährter Rabatte. Nach dem so festgelegten Konzentrationskoeffizienten bezeichnet die Monopolkommission eine Güterklasse als sehr hoch konzentriert, wenn die Marktanteile der drei größten Anbieter zusammen 50 % und mehr betragen und als hochkonzentriert, wenn diese Anteile zwischen 25 und 50 % liegen. Vgl. hierzu Monopolkommission, 5. Hauptgutachten, BTDr. 10/1791, Bonn 1984, Tz. 151, 156 und 167.

rechnen sei⁶⁶. Etwas anders gelagert ist die japanische Situation. Das Fernkopieren eignet sich in besonderer Weise für die japanischen Schriftzeichen. Dies mag mit ein Grund dafür sein, daß die Fernkopierer dort als sog. "Minifax"-Geräte auch von privaten Haushalten nachgefragt werden⁶⁷.

Was die regionale Verbreitung der Nachfrage betrifft, so fällt eine noch relativ starke Konzentration der Anschlüsse in Ballungsgebieten auf. Über 50 % der Anschlüsse fallen in die Bereiche von lediglich 11 der insgesamt etwa 100 Fernmeldeämter. Andererseits ist es aber mittlerweile nicht mehr so, daß die Nachfrage nur in Ballungsgebieten auftritt. Angaben der DBP und privater Anbieter lassen vielmehr den Schluß zu, daß ein Diffusionsprozeß eingesetzt hat, der eine stärker werdende regionale Streuung der Nachfrage bewirkt.

5. Rechtfertigung staatlichen Angebots im Endgerätebereich

5.1 Der ordnungspolitische Hintergrund

5.1.1 Theoretische Positionen

Wenn dem Netzbereich als natürlichem Monopol der Charakter eines wettbewerblichen Ausnahmebereichs innewohnt, was ein Tätigwerden des Staates rechtfertigt, so stellt sich die Situation im Bereich der Endgeräte, dem speziellen Thema dieser Studie, von vornherein anders dar. Es geht hier nicht um den regulierenden Eingriff des Staates in einen wettbewerblichen Ausnahmebereich, in dem ansonsten ein Wettbewerb nicht möglich wäre. In Abschnitt 5.2 wird speziell gezeigt, daß es bei der Produktion von Nebensstellenanalgen zu keinen so stark ausgeprägten Größen-

⁶⁶ Vgl. Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (Hrsg.), Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems, Arbeitskreis Bedürfnisse, "Bedürfnisse und Bedarf für Telekommunikation", Anlagenband 1 zum Telekommunikationsbericht, Bonn 1976, S. 82.

⁶⁷ Vgl. Witte, Eberhard, Telekommunikationspolitik, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Band 35, 1984, S. 340.

vorteilen kommt, daß dieser Sektor zur Bildung eines natürlichen Monopols tendiert.

So bleibt zu fragen, welche Gründe es dafür gibt, daß ein Angebot der DBP in Konkurrenz zu privatem Angebot tritt. Umgekehrt ist zu prüfen, ob - und wenn ja, welche - Auswirkungen von der Marktteilnahme des Staates in Form der staatlichen Postverwaltung auf die wettbewerbliche Selbststeuerung des Marktes ausgehen.

Die Notwendigkeit einer besonderen Rechtfertigung staatlicher Aktivitäten im Wirtschaftsgeschehen folgt aus der für die Bundesrepublik Deutschland allgemein anerkannten ordnungspolitischen Leitvorstellung der Sozialen Marktwirtschaft. In der Diskussion um die Beteiligung der DBP auf den Endgerätemärkten wurde hierfür speziell der Begriff des Subsidiaritätsprinzips eingeführt. Doch bevor hierauf eingegangen wird, soll zunächst kurz die zugrunde liegende ordnungspolitische Leitvorstellung skizziert und sodann knapp die Entwicklung der Debatte um die Mitanieterschaft der DBP dargestellt werden.

Der Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland liegt als ordnungspolitisches Leitbild die u. a. von Müller-Armack herausgearbeitete Idee der sozialen Marktwirtschaft zugrunde, "deren Ziel es ist, auf der Basis der Wettbewerbswirtschaft die freie Initiative mit einem gerade durch die marktwirtschaftliche Leistung gesicherten sozialen Fortschritt zu verbinden"⁶⁸. Das in dieser Charakterisierung explizit angesprochene Konzept der Wettbewerbswirtschaft basiert auf der individuellen Freiheit und "ist gleichzeitig selbst Voraussetzung für eine wirksame Ent-

68 Müller-Armack, Alfred, Artikel "Soziale Marktwirtschaft" in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 9, Tübingen, Göttingen 1956, S. 390.

faltung privater Initiative zur Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit"⁶⁹.

Ein zentrales Anliegen der bundesdeutschen Wirtschaftsverfassung ist damit der wirksame Wettbewerb privater Wirtschaftssubjekte. Die Entfaltung der Initiative des einzelnen Marktteilnehmers führt zu dem Steuerungssystem von Anreizen und Sanktionen, die das einzelwirtschaftliche Erwerbsstreben motivieren und durch die unsichtbare Hand des Wettbewerbs zu einer optimalen Deckung des marktwirksamen Bedarfs lenken. Der wettbewerbliche Lenkungsmechanismus soll tendenziell die Erfüllung von dynamischen und statischen Funktionen gewährleisten⁷⁰:

Die dynamischen Funktionen umfassen dabei die Förderung des technischen Fortschritts bei Produkten und Produktionsprozessen sowie die möglichst reibungslose Anpassung der Produktionsstruktur an die Datenänderungen, vor allem an das sich ändernde Nachfrageverhalten und an die Fortschritte der Produktionstechnik. Die statischen Funktionen beinhalten die Bestimmung der funktionellen Einkommensverteilung gemäß der im Wettbewerb erbrachten Marktleistung. Darüber hinaus erfolgt die Festlegung und Verteilung des aktuellen, an den Konsumentenpräferenzen orientierten Güterangebots und schließlich eine Lenkung der Produktionsfaktoren in ihre produktivste Verwendung.

Der Staat sollte in den Wettbewerbsprozeß lediglich subsidiär dann eingreifen, "wenn dezentrale Entscheidungsträger (wie besonders die Haushalte und Unternehmen) ein Problem

⁶⁹ Zohnhöfer, Werner, Soziale Marktwirtschaft als Leitbild für die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland, in: Diederich, Helmut; Hamm, Walter; Zohnhöfer, Werner (Hrsg.), Die Deutsche Bundespost im Spannungsfeld der Wirtschaftspolitik, Mainz 1985, S. 10.

⁷⁰ Vgl. Bartling, Hartwig, Leitbilder der Wettbewerbspolitik, München 1980, S. 30 f., Zohnhöfer, Werner, Warum überhaupt Wirtschaftspolitik?, in: Der Bürger im Staat, 31. Jahrgang 1981, S. 252, Kantzenbach, Erhard, Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, 2. Auflage, Göttingen 1967, S. 15 f.

oder eine Aufgabe nicht mehr zu bewältigen vermögen, ...im Sinne einer Hilfe zur Selbsthilfe..."⁷¹.

Auch bei Vorliegen von Marktversagen kann auf staatliche Eingriffe in die wettbewerbliche Selbststeuerung nicht verzichtet werden. Als Ursachen für Marktversagen lassen sich Faktoren wie die fehlende Anwendbarkeit des Ausschlußprinzips beim Konsum von Gütern sowie generell das Vorliegen von externen Effekten, inverses Angebotsverhalten und ein damit einhergehendes labiles Marktgleichgewicht, ausgeprägte Größenvorteile, die einem Markt den Charakter eines natürlichen Monopols geben können, sowie ruinöse Branchenkonkurrenz, bedingt durch hohe Marktaustrittsschranken bei Überkapazitäten, anführen⁷².

Sieht man von derartigen Einschränkungen ab, sind die Vorteile des Wettbewerbs als eines Entdeckungsprozesses zu nutzen, dessen Ergebnisse nicht voraussagbar sind und durch den das dezentral vorhandene Wissen der Marktteilnehmer gesammelt und nutzbar gemacht wird⁷³.

Eine über die oben angeführten subsidiären Aktivitäten des Staates hinausgehende Beteiligung am Marktgeschehen bzw. eine Beeinflussung desselben durch den Staat stellt einen Verstoß gegen die ordnungspolitischen Grundsätze dar, der negative Auswirkungen für den Steuerungsmechanismus des Wettbewerbs, d. h. für die Erfüllung seiner statischen und dynamischen Funktionen, nach sich ziehen kann.

Wenn es bei dem hier zur Debatte stehenden Thema auch nicht um die Frage geht, ob ein Endgerätemonopol der DBP - also

71 Zohlhnhöfer, Werner, Soziale Marktwirtschaft ..., a.a.O., S. 12.

72 Vgl. Bartling, Hartwig, Wettbewerbliche Ausnahmebereiche - Rechtfertigung und Identifizierung, in: Feldsieper, Manfred und Groß, Richard (Hrsg.), Wirtschaftspolitik in weltoffener Wirtschaft, Festschrift zum siebzigsten Geburtstag von Rudolf Meimberg, Berlin 1983, S. 332 ff.

73 Vgl. von Hayek, Friedrich August, Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, Kieler Vorträge, Neue Folge 56, Kiel 1968, S. 3.

ein Aufgeben der wettbewerblichen Selbststeuerung im Endgerätebereich - oder ein ausschließlich privater, wettbewerblich organisierter Endgerätemarkt vorzuziehen ist, ergibt sich aus dem skizzierten ordnungspolitischen Leitbild doch, daß die Mitanieterschaft der DBP einer besonderen Begründung bedarf.

Vor dem Hintergrund des durch Fernmeldeanlagengesetz, Postverwaltungs-gesetz und Grundgesetz umrissenen rechtlichen Rahmens und seiner Ausnutzung durch die DBP einerseits und der skizzierten ordnungspolitischen Leitvorstellung der Sozialen Marktwirtschaft andererseits entwickelte sich seit dem Ende der 70er Jahre eine kontrovers geführte Diskussion um eine ordnungspolitisch sinnvolle Abgrenzung der Aktivitäten der DBP im Fernmeldesektor.

Erste Anstöße erhielt die Debatte um das Fernmeldemonopol, das "lange Zeit verfassungsrechtlich eher dahingedämmert hatte, auf dem bequemen Polster einer gewissen natürlichen Selbstverständlichkeit"⁷⁴, durch den KtK-Bericht. Hier wurden für Breitbandpilotprojekte erstmals alternative Netzträger vorgeschlagen⁷⁵. Ansonsten wich der Bericht der Frage einer weiteren Rechtfertigung des Fernmeldemonopols oder, vielleicht präziser formuliert, einer ordnungspolitischen Würdigung der Aktivitäten der DBP in ihrer jetzigen Form aus⁷⁶.

Unmittelbarer Ausgangspunkt einer Kontroverse um die Rolle der DBP in den Endgerätemärkten war die geplante Beteiligung der Bundespost am Telefaxmarkt. Inzwischen geht es um Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundespostministerium

74 Lerche, Peter, Das Fernmeldemonopol - öffentlich-rechtlich gesehen, in: Mestmäcker, Ernst-Joachim (Hrsg.), Kommunikation ohne Monopole, Baden-Baden 1980, S. 140.

75 Vgl. Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (Hrsg.), Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems, Telekommunikationsbericht, a.a.O., S. 123 f.

76 Vgl. Mestmäcker, Ernst-Joachim, Fernmeldemonopol und Nachfragemacht ..., a.a.O., S. 163.

und Bundeswirtschaftsministerium bei der Einführung des schnurlosen Telefons sowie des Vertriebs multifunktionaler Telefone⁷⁷.

Die Spannweite der in der Diskussion vertretenen Positionen wird einmal gekennzeichnet durch die Forderung eines völligen Rückzugs der DBP vom bestehenden Endgerätemarkt unter Aufgabe des Monopols beim einfachen Hauptanschluß und unter Verzicht einer Marktteilnahme bei sich neu entwickelnden Endgerätemärkten⁷⁸. Als Gegenpol wird die Meinung vertreten, daß eine Beteiligung der DBP am Endgerätemarkt grundsätzlich aufgrund bestimmter Tatsachen begrüßenswert und die Entscheidung über eine Marktteilnahme von der Bundespost selbst zu fällen sei⁷⁹. Dazwischen steht eine Position, die prinzipiell einen Ausschluß der Post vom Endgerätemarkt fordert und lediglich Ausnahmen zuläßt. Bei Vorliegen besonderer fernmeldetechnischer Gründe, die von der DBP nachgewiesen werden müßten, wäre ihr dann allerdings ein Monopol bei der Überlassung von Endgeräten zugestehen. Desgleichen könnte eine wettbewerbliche Beteiligung der DBP an Endgerätemärkten aus besonderen wirtschafts- und sozialpolitischen Gründen toleriert werden. Eine Entscheidung über das Vorliegen solcher Gründe wäre

77 Vgl. o. V., Endgeräte-Markt soll für die Post tabu sein, in: Handelsblatt Nr. 62, 28. 3. 1985.

78 Vgl. Busch, Axel, Die Deutsche Bundespost - Bremse des technischen Fortschritts?, Kieler Arbeitspapiere Nr. 191, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Kiel, Dezember 1983, S. 34; Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.), Stellungnahme des Bundesministeriums für Wirtschaft zu C. C. von Weizsäcker, Wettbewerb im Endgerätebereich, Bonn, Januar 1984; sowie o. V., Schwarz-Schilling soll Konsens ermöglichen, in: Handelsblatt Nr. 62, 28. 3. 1985.

79 Vgl. Arnold, Franz, Die künftige Entwicklung ..., Teil 2: Vorschläge zur Liberalisierung ..., a.a.O., S. 180 sowie von Weizsäcker, Carl Christian, Wettbewerb im Endgerätebereich, Vorabdruck aus dem Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1984, S. 3.

allerdings nicht Sache der Bundespost, sondern läge im Ermessen der Bundesregierung⁸⁰.

Kritiker der DBP-Mitanbieterschaft stützen sich zunächst auf das Subsidiaritätsprinzip. Demzufolge sollte der Staat - bzw. in diesem Fall die DBP als unmittelbarer Zweig der Bundesverwaltung ohne eigene Rechtspersönlichkeit - eigene Aktivitäten überall da unterlassen, wo diese auch von Privaten in geeigneter Weise übernommen werden können⁸¹. Zu einem staatlichen Angebot soll es nur dann kommen, wenn ein solches von privaten Anbietern nicht wirtschaftlich bereitgestellt werden kann⁸². Umgekehrt formuliert, bedarf es also einer besonderen Begründung für die Bereitstellung eines staatlichen Angebots. Diese Argumentation folgt aus dem bereits oben angeführten Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft.

Das Subsidiaritätsprinzip geht auf die katholische Soziallehre zurück. Schon in seinen Erläuterungen zur Enzyklika Quadragesimo Anno merkt Oswald von Nell-Breuning an, daß sich mit dem Subsidiaritätsprinzip allein bestimmte Lösungen weder begründen noch widerlegen lassen. Vielmehr könne die Lösung einer Aufgabe nur aus dem jeweiligen Sachverhalt heraus bestimmt werden. Dementsprechend wird dieses Argument auch als für die Abgrenzung staatlicher und privatwirtschaftlicher Aufgaben ungeeignet betrachtet⁸³.

80 Vgl. Deutscher Industrie- und Handelstag (Hrsg.), Ordnungs- und wettbewerbspolitische Probleme bei der Einführung neuer und der Erweiterung bestehender Fernmeldedienste der Deutschen Bundespost, Wiesbaden 1979, S. 5.

81 Vgl. Bundesverband der deutschen Industrie e. V., Neue Informations- und Kommunikationstechniken und ihre gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen, Köln 1982, S. 46.

82 Vgl. Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e. V., Fachgemeinschaft Büro- und Informationstechnik (Hrsg.), Die Situation der Telematik in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe der Fachgemeinschaft Büro- und Informationstechnik, Heft 40, Frankfurt/Main 1983, S. 22.

83 Vgl. Mestmäcker, Ernst-Joachim, Fernmeldemonopol und Nachfragemacht ..., a.a.O., S. 167.

Dies trifft vor allem zu, weil im konkreten Fall bei einer Beteiligung der DBP am Endgerätemarkt a priori nicht feststeht, ob das rein privatwirtschaftliche Angebot die auch volkswirtschaftlich gesehen günstigste Alternative ist. Falls die DBP tatsächlich z. B. Verbundvorteile bei ihrem Angebot realisieren kann, ein Punkt, auf den später noch ausführlicher eingegangen wird⁸⁴, lassen sich nicht mehr ohne weiteres Schlüsse aus dem Subsidiaritätsprinzip ziehen. Allerdings folgt aus der Irrelevanz des Subsidiaritätsprinzips auch nicht, daß eine Mitanieterschaft der DBP in jedem Fall ordnungs- und wettbewerbspolitisch unbedenklich ist⁸⁵.

Da im Rahmen der Expertengespräche über Belange des Fernmeldewesens auch die generelle Frage, ob jegliche Aktivitäten der DBP in Endgerätemärkten eventuell bereits aufgrund des ordnungspolitischen Leitbildes der Sozialen Marktwirtschaft abzulehnen seien, erörtert wurde, werden zunächst die hierzu vertretenen Ansichten wiedergegeben.

5.1.2 Ergebnis der Befragungen

Die überwiegende Anzahl der Befragten war nicht der Auffassung, daß bereits aus dem ordnungspolitischen Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft direkt und prinzipiell gefolgert werden kann, für die DBP käme eine Mitanieterschaft auf Endgerätemärkten von vornherein nicht in Frage.

Statt dessen erschien es den befragten Fachleuten aus dem Bereich der Fernmeldeindustrie und auch den Verbänden der Nachfrager wichtiger, einen möglichst gut funktionierenden Wettbewerb und einen möglichst freien Zutritt zum Markt für jeden Wettbewerber zu gewährleisten. Dabei kommt es nicht so sehr auf die staatliche oder private Natur des Wettbewerbers an, sondern darauf, daß sich jeder Konkurrent wettbewerbsmäßig verhält und die Wettbewerbsbedingungen für

⁸⁴ Vgl. Kapitel B.1.2.

⁸⁵ Vgl. Lerche, Peter, Das Fernmeldemonopol ..., a.a.O., S. 146.

alle gleich sein müßten⁸⁶. Es steht damit für die Experten nicht so sehr zur Diskussion, ob und in welchem Umfang sich die DBP am Endgerätemarkt beteiligen darf, sondern vielmehr, auf welche Weise ein unverzerrter Wettbewerb mit der Post gewährleistet werden kann.

Diese Position deckt sich in etwa mit der Auffassung des ZVEI, der aus bestimmten Gründen für eine Marktteilnahme der DBP votiert, solange ein fairer Wettbewerb sichergestellt ist⁸⁷.

Vereinzelte wurde allerdings auch die Auffassung vertreten, daß die Bereitstellung eines Angebots an Endgeräten durch einen Teil der staatlichen Verwaltung als prinzipiell problematisch anzusehen ist und dieser Markt besser ausschließlich dem Wettbewerb privater Anbieter zu überlassen sei.

5.2 Die Bedeutung von Größenvorteilen im Nebenstellenmarkt

5.2.1 Mögliche Vorgehensweisen zur Gewinnung von Aussagen

Es wurde bereits angemerkt, daß ein möglicher Grund für das Vorliegen wettbewerblicher Ausnahmebereiche und damit für das Tätigwerden des Staates in einem privatwirtschaftlich orientierten Wirtschaftssystem durch das Vorhandensein ausgeprägter Größenvorteile in einem Markt gegeben sein kann. Ausgeprägte Größenvorteile sind eine Ursache für die Existenz natürlicher Monopole⁸⁸. Im folgenden wird exemplarisch für den Markt der Nebenstellenanlagen gezeigt, daß

⁸⁶ Vertreter deutscher Produzenten betonten dabei auch die Auffassung, daß unter Reziprozitätsgesichtspunkten deutsche Produzenten von Nebenstellenanlagen ähnliche Chancen zum Markteintritt auf Auslandsmärkten haben müßten wie ausländische Anbieter auf dem deutschen Markt.

⁸⁷ Vgl. Zentralverband der Elektrotechnischen Industrie e. V., Fachverband Informations- und Kommunikationstechnik (Hrsg.), Industrie- und ordnungspolitische Grundsatzposition des Fachverbandes Informations- und Kommunikationstechnik, Frankfurt/Main 1985, S. 1, S. 2.

⁸⁸ Vgl. Kapitel A.5.1.1.

die Größenvorteile bei der Produktion dieser Endgeräte nicht so ausgeprägt sind, daß es sich hier um einen Bereich mit Tendenzen zur Entwicklung eines natürlichen Monopols handelt.

Um zu Aussagen über die Bedeutung von Größenvorteilen zu gelangen, bieten sich prinzipiell drei Vorgehensweisen an⁸⁹:

- der survivor test (von G. Stigler entwickelt),
- Rückschlüsse aus den Kosten- und Leistungsrechnungen von Unternehmen unterschiedlicher Größe,
- die Befragung von Experten.

Nach der Grundannahme vom survivor test sind die Größen derjenigen Unternehmen optimal, die sich am Markt behaupten können. Diesem Ansatz sind jedoch folgende drei Probleme immanent: Zum einen können sich Unternehmen auch aus anderen Gründen als dem einer optimalen Unternehmensgröße erfolgreich am Markt behaupten. Eine starke Marktstellung und eventuell damit einhergehende finanzielle Reserven können die Bedeutung der optimalen Größe gelegentlich überkompensieren. Außerdem wird gefordert, daß die Zahl der zu beobachtenden Unternehmen hinreichend groß ist, um von anderen, für das Bestehen am Markt wichtigen Faktoren nach Möglichkeit zu abstrahieren, wozu etwa unterschiedliche Qualitäten des Managements zählen. Schließlich ist der survivor test nur für die Betrachtung längerfristiger Zeiträume geeignet. Es wird hier argumentiert, daß (aus der Unternehmensgröße resultierende) Kostenvor- und -nachteile erst nach längerer Zeit zur Verschiebung der Anteile einzelner Unternehmensgrößenklassen am Markt führen.

Insgesamt zeigt sich eine eingeschränkte Eignung vom survivor test. Nur bei Vorliegen der genannten Bedingungen und bei der Existenz hoher Kostenunterschiede zwischen den

89 Vgl. hierzu Lenel, Hans Otto, Zur Problematik der Ermittlung optimaler Betriebsgrößen, in: Neumark, Fritz; Thalheim, Karl C.; Hölzler, Heinrich (Hrsg.), Wettbewerb, Konzentration und wirtschaftliche Macht, Berlin 1976, S. 186 ff.

einzelnen Unternehmensgrößenklassen lassen sich damit verwertbare Erkenntnisse gewinnen⁹⁰.

Für die zweite Methode gilt der Vorbehalt, daß Zahlen aus der Kosten- und Leistungsrechnung der betreffenden Unternehmen in der Regel für Außenstehende nicht einsehbar sind. Selbst wenn sie zugänglich wären, müßte für eine Würdigung von Größenvorteilen danach differenziert werden, bis zu welchem Ausmaß die Kostendaten auf Größenvorteile oder aber auf eine unterschiedlich effizient arbeitende Unternehmensorganisation zurückzuführen sind⁹¹.

Wegen der prinzipiellen Schwierigkeiten der beiden erstgenannten Ansätze werden deshalb Expertenbefragungen häufiger benutzt⁹². Ein Nachteil dieser Methode liegt darin, daß oftmals nur grobe Schätzungen ermittelt werden können und dabei subjektive Elemente der Sachverständigen in das Urteil einfließen⁹³.

5.2.2 Ergebnis der Befragungen

Die im Rahmen der vorliegenden Untersuchung durchgeführten Expertengespräche über die Bedeutung von Größenvorteilen für die im Nebenstellenbereich tätigen Unternehmen ließen sich im allgemeinen nicht bis zu quantitativen Angaben vordringen, weil insbesondere die Kostenstrukturen als Unternehmensinterna für Außenstehende nicht offengelegt werden.

Es wurden aber Aussagen qualitativer Art gemacht, die die im folgenden abgehandelten Parameter als wesentliche Determinanten der Unternehmensgröße erscheinen lassen. Unternehmen, die den in der Bundesrepublik mit ca. 80 % Marktanteil

⁹⁰ Vgl. ebenda, S. 187.

⁹¹ Vgl. ebenda, S. 188.

⁹² Vgl. Bain, Joe S., Barriers to New Competition, Cambridge (MA) 1956.

⁹³ Vgl. Lenel, Hans Otto, Zur Problematik der Ermittlung optimaler Betriebsgrößen, a.a.O., S. 188.

dominierenden Direktvertrieb der Anlagen erfolgreich durchführen wollen, müssen eine Größe (und wohl auch eine damit einhergehende Finanzkraft) haben, die zumindest deutlich über derjenigen liegt, die von den als mittelständisch apostrophierten Firmen erreicht wird⁹⁴. Damit ist aber noch nicht gesagt, daß die mittelständischen Unternehmen etwa durch nicht erreichte betriebliche "Mindestoptimalgrößen" nur zu höheren Stückkosten produzieren könnten als große Unternehmen. Ob es bei der Produktion zu ausgeprägten Größenvorteilen kommt, muß nach Aussage der Experten zumindest offenbleiben.

Nachfolgende Parameter sind nach Meinung der befragten Experten zu beachten, wenn Größenvorteile zu beurteilen sind:

- Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen,
- Organisation des Vertriebsweges (nur über die DBP oder auch direkter Vertrieb),
- Größen von Betrieben und Fertigungsanlagen sowie angewandte Fertigungstechniken,
- Einkaufsvorteile, aber auch -nachteile wie etwa die Sicherstellung der Qualität der Vorleistungen.

Die für die Forschung und Entwicklung mittlerweile notwendigen Aufwendungen tragen dazu bei, daß die Entwicklung von großen Anlagen nur noch für Großunternehmen durchführbar ist. Die Entwicklungskosten können sich hier leicht im Bereich dreistelliger Millionenbeträge bewegen. Wie bereits dargestellt, zwingen die steigenden Entwicklungskosten und kürzer werdenden Produktlebenszyklen die mittelständischen Unternehmen zur Kooperation bei Neuentwicklungen. Die steigenden Entwicklungsaufwendungen vor allem im Bereich großer Anlagen veranlassen auch die Großunternehmen zu vorsich-

⁹⁴ Zu den mittelständischen Firmen zählt nach eigenem Verständnis auch das mit ca. 1 800 Mitarbeitern und einem Jahresumsatz von ca. 180 Mio. DM größte mittelständische Unternehmen Hagenuk. Es erscheint plausibel, die Abgrenzung für mittelständische Unternehmen hier zu legen. Der nächstgrößere Produzent von Nebenstellenanlagen hat bereits einen mehr als dreimal so großen Jahresumsatz in Höhe von ca. 565 Mio. DM (vgl. o. V., DeTeWe - Die Marktposition ist gut behauptet worden, in: Handelsblatt Nr. 224, 22. 11. 1985).

tigen Dispositionen und zum verstärkten Ausnutzen und Rückgriff auf bereits entwickelte Elemente.

Dahinter verbirgt sich als ein weiterer Aspekt der Größenvorteile im Forschungs- und Entwicklungsbereich, daß sich neu entwickelte Elemente gegebenenfalls in mehrere Produkte einbauen lassen. Die Amortisation des Fertigungs- und Entwicklungsaufwandes wird dadurch erleichtert, und eine Verteilung der Fertigungs- und Entwicklungsgemeinkosten auf eine breitere Basis ermöglicht. Die Mikroelektronik erlaubt es hierbei, bei der Produktion kleinerer Anlagen auf Komponenten zurückzugreifen, die für die Produktion großer Anlagen nötig sind.

Parallel zu den steigenden Entwicklungskosten wächst auch die Bedeutung der Risiken, die durch Fehlschläge bei der Entwicklung neuer Anlagen bedingt sind. Die Behebung erst nachträglich festgestellter Funktionsstörungen bei bereits auf dem Markt befindlichen Anlagen kann Kosten verursachen, deren Umfang an den Jahresumsatz mittelständischer Unternehmen heranreichen kann (d. h. sie bewegen sich im Bereich zweistelliger Millionenbeträge) und die mithin nur noch von Großunternehmen verkraftet werden können⁹⁵.

Ein weiterer Gesichtspunkt, der die Bedeutung der Unternehmensgröße betont und zum Teil auch schon zum nächsten Parameter (Vertrieb) überleitet, liegt in der Kombination von Entwicklungs- und Vertriebsrisiken. Von Vertretern mittelständischer Unternehmen wurde darauf verwiesen, daß diese praktisch nicht im Stande sind, neben den Entwicklungsrisiken, die sie bei der Teilnahme von DBP-Ausschreibungen eingehen, auch noch die mit der Vermarktung neuer Produkte

95 Funktionsstörungen können etwa auftreten durch die auf Störfrequenzen sehr empfindlich reagierenden elektronischen Bauteile der Nebenstellenanlagen. In Einzelfällen kann es hier nach Angaben eines Experten durchaus vorkommen, daß diese Störungen trotz umfangreicher Vorabtests neuer Anlagen und sorgfältiger Prüfungen durch das ZZF - bzw. das FTZ, wenn die betreffende Anlage von der DBP selbst angeboten werden soll - erst im praktischen Betrieb entdeckt werden. Sie lassen sich dann oft nur unter erheblichem Aufwand lokalisieren und beheben.

verbundenen Vertriebsrisiken auf sich zu nehmen. Dadurch, daß mittlere Unternehmen gegenwärtig den größten Teil ihrer Produktion über die DBP absetzen, gelingt es ihnen, das Vertriebsrisiko auf die DBP zu verlagern⁹⁶.

Wenn auch die für die Forschung und Entwicklung nötigen Aufwendungen für große Unternehmen tendenziell leichter zu tragen sind und Unternehmen, die auf entsprechende Finanzressourcen zurückgreifen können, Vorteile haben, sind aber andererseits diese Größenvorteile nicht so stark ausgeprägt, daß mittlere Unternehmen unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen nicht am Markt bestehen könnten. Erfolgt bei ihnen eine Konzentration der Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen auf bestimmte Marktsegmente (hier vor allem den Bereich kleiner Nebenstellenanlagen), so können sie durchaus mit eigenen Entwicklungen im Wettbewerb gegen Großunternehmen bestehen. Als Beispiel möge hier ein mittelständisches Unternehmen dienen, das nach eigenen Aussagen 80 % seines Jahresumsatzes mit selbstentwickelten Produkten tätigt, die es vor 5 Jahren noch nicht im Programm hatte⁹⁷.

Ein wichtiger Einfluß auf die erforderliche Unternehmensgröße geht von der für den direkten Absatz notwendigen Vertriebs- und Serviceorganisation aus. Experten der befragten Hersteller von Nebenstellenanlagen und des ZVEI stimmen hier weitgehend überein, daß es für mittelständische Unternehmen praktisch unmöglich ist, eine eigene Vertriebs- und Serviceorganisation aufzubauen. Die hierfür nötigen Finanzmittel übersteigen die Möglichkeiten der kleinen Unternehmen. Die für ein die Ballungsgebiete abdeckendes Vertriebs- und Wartungsnetz nötigen personellen und finanziellen Kapazitäten setzen eine Unternehmensgröße voraus, die zumindest von mittelständischen Unternehmen nicht erreicht wird⁹⁸. Unter diesem Gesichtspunkt haben

96 Vgl. hierzu auch Kapitel B.2.2.

97 Vgl. ebenda.

98 Auf diese Problematik wird an anderer Stelle nochmals einzugehen sein. Vgl. Kapitel B. 2.2.

vermutlich nur große Unternehmen die Chance, sich als Direktvertreiber am Markt zu behaupten.

Es kann nicht eindeutig belegt werden, daß Größenvorteile bei der Produktion, d. h. sich nur auf die Fertigung beziehende Betriebsgrößenvorteile, eine dominierende Rolle spielen. Es kommt bei gegebener Fertigungskapazität zu Fixkostendegressionen bei steigenden Stückzahlen und zu einer breiteren Verteilung des Gemeinkostenblocks und damit zu sinkenden durchschnittlichen Stückkosten. Dabei spielt aber nach Expertenauffassung weniger die Dimensionierung der Fertigungsanlagen eine Rolle als vielmehr deren Auslastungsgrad, der Schwankungen unterliegen kann. Es gilt, daß mit optimal ausgelasteten kleinen Fertigungsanlagen eine kostengünstigere Produktion als mit unterausgelasteten großen Anlagen möglich ist. Echte Betriebsgrößenvorteile können dann eine Rolle spielen, wenn sich erst ab einer bestimmten Produktionsmenge der Einsatz bestimmter Fertigungsverfahren oder -einrichtungen lohnt, der bei einer geringeren Produktionsmenge zu unwirtschaftlich wäre. Von mittelständischen Herstellern wurde in diesem Zusammenhang aber darauf verwiesen, daß auch bei diesen Unternehmen weitgehend die gleichen Fertigungseinrichtungen und -techniken zum Einsatz kommen wie bei Großunternehmen, so z. B. CAD-CAM-Verfahren oder die SMD-Technik⁹⁹. Von daher dürften Betriebsgrößenvorteile nicht sehr ausgeprägt sein. Die Bedeutung von Betriebsgrößenvorteilen wird auch dadurch abgeschwächt, daß mit steigender Betriebsgröße die organisatorischen Probleme zunehmen. Dies gilt sowohl für die einzelnen Betriebsstätten als auch für das Unternehmen als Ganzes.

Die Frage der optimalen Betriebsgröße wird auch von der Breite der Produktpalette beeinflusst. Eine sich ändernde Programmzusammensetzung des Herstellers beeinflusst im Prin-

99 Bei der SMD-Technik erfolgt die Bestückung von Leiterplatten auf beiden Seiten der Platte statt wie vorher üblich nur auf einer Seite. CAD-CAM steht für Computer aided design/manufacturing, d. h. für computergestützte Konstruktions- und Produktionsverfahren.

zip auch die optimale Betriebsgröße, wenn sie sich überhaupt bestimmen läßt.

Für die Produktion von Telefonapparaten wurde als kleinste effiziente Losgröße für die Fertigung die Zahl von ca. 150 000 bis 200 000 Telefonapparaten pro Jahr genannt. Wird diese Fertigungslosgröße überschritten, bleiben die Stückkosten tendenziell konstant, während sie bis zum Erreichen dieser Stückzahlen sinken. Auch mittlere und kleine Hersteller erreichen in der Regel diese Fertigungslosgröße.

Da es sich bei Nebenstellenanlagen um keine typischen Massenprodukte handelt, kommen bei deren Fertigung die Vorteile der Massenproduktion kaum zum Tragen.

Ein anderer Einfluß auf die Betriebs- und Unternehmensgröße geht von der Fertigungstiefe aus. Die Fertigungstiefe dürfte nach Expertenaussagen branchentypisch bei maximal 55 % der Produktionskosten, eher etwas darunter liegen. Es entfallen ca. 40 % des Umsatzes auf Materialkäufe, die direkt in das Produkt einfließen. Nach anderen Quellen entfallen bis zu zwei Drittel der Produktionskosten auf zugekaufte Komponenten, wobei mit einer steigenden Bedeutung dieses Anteils in der Zukunft gerechnet wird, bedingt durch die zunehmende Verwendung von höchstintegrierten Schaltkreisen (very large scale integrated circuits, VLSIC's)¹⁰⁰.

Kennzeichnend für den Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik ist der zu beobachtende ausgeprägte Rückgang der Fertigungstiefe. Die Wertschöpfung in der Fertigung der gesamten Informations- und Kommunikationsindustrie betrug 1978 noch 75 %, für die Mitte der 80er Jahre wurde ein Rückgang der Wertschöpfung auf ca. 40 % unterstellt. Der Wert zugekaufter Komponenten wäre demnach mit ca. 60 %

¹⁰⁰ Vgl. Ergas, Henry et al., Economic Evaluation ..., a.a.O., S. 287.

anzusetzen¹⁰¹. Befragte Experten bestätigen diese zu Beginn der 80er Jahre prognostizierte Tendenz auch für den Nebstellenbereich. Es wurde allerdings vereinzelt darauf hingewiesen, daß der Rückgang der Fertigungstiefe bei großen Herstellern eventuell nicht so stark ausgeprägt sein werde, da sie die integrierten Schaltkreise teilweise selbst produzieren könnten.

Es wurde geschätzt, daß eine wirtschaftliche Fertigung schon mit relativ kleinen Montagebetrieben in der Größenordnung von 150 bis 200 Mitarbeitern möglich wäre. Hierbei ist eine Beschränkung auf die reine Montage vorgefertigter Bauteile etwa in Lizenzfertigung unterstellt. Die Eigenentwicklung von Anlagen oder Anlagenelementen sowie die Prüfung der fertigen Produkte könnte in solchen Betrieben allerdings nicht erfolgen.

Prüf- und Testeinrichtungen für die fertigen Produkte setzen aufgrund der dafür notwendigen personellen und sachlichen Kapazitäten tendenziell größere Unternehmen voraus. Unter dem Gesichtspunkt einer möglichen Selbstzulassung von Geräten, wie dies u. a. von IBM vorgeschlagen wird, kommt dieser Tatsache Bedeutung zu¹⁰².

Mit abnehmender Fertigungstiefe gewinnt prinzipiell der Faktor der Einkaufsvorteile an Gewicht, der große Unternehmen gegenüber mittleren und kleinen begünstigt. Große Unternehmen können solche Vorteile vor allem in Form von Mengenrabatten realisieren, die für mittlere und kleinere Nachfrager nicht ohne weiteres erreichbar sind. Von Vertretern größerer Unternehmen wurde allerdings zu bedenken gegeben, daß bei Zulieferern mit der Qualität der gelieferten Bauteile Schwierigkeiten auftreten können. Damit sind aufwendige Qualitätskontrollen notwendig, um die Ein-

101 Vgl. Gissel, Hans, Nachrichtentechnik und Kommunikationstechnik ..., a.a.O., S. 9.

102 Vgl. IBM (Hrsg.), IBM-Positionen zur Telekommunikation, ohne Ort und Jahr, S. 4.

haltung von Mindestanforderungen zu gewährleisten. Die Größe des Nachfragers schützt also nicht ohne weiteres vor dem Besug qualitativ problematischer Bauteile.

5.2.3 Ergebnis einer EG-Studie

Eine im Auftrag der Europäischen Kommission erstellte Studie kommt zu einer kleinsten effizienten Betriebsgröße von ca. 500 000 produzierten Teilnehmeranschlußeinheiten pro Jahr¹⁰³. Betriebe, die lediglich ein Drittel dieser Größe erreichten, hätten Stückkostennachteile in Höhe von 5 - 10 % gegenüber den im effizienten Bereich arbeitenden Betrieben. Die aus Expertenbefragungen gewonnenen Daten lassen darauf schließen, daß sich die kleinste effiziente Betriebsgröße im Laufe der nächsten Dekade auf ca. 800 000 bis 1 000 000 Teilnehmeranschlüsse hinentwickelt. Es ist ebenfalls davon auszugehen, daß diejenigen Betriebsstätten, die lediglich ein Drittel der geschätzten kleinsten effizienten Betriebsgröße erreichen, wahrscheinlich Stückkostennachteile von 10 % in Kauf nehmen müssen¹⁰⁴. Die Zunahme der kleinsten effizienten Betriebsgröße kann auf zwei Gründe zurückgeführt werden¹⁰⁵:

- Einkaufsvorteile vor allem in bezug auf elektronische Komponenten.
- mit steigendem Produktionsvolumen zunehmende Möglichkeiten zur Automatisierung

Es wird dabei unterstellt, daß etwa ab einer Jahresproduktion von 500 000 Teilnehmeranschlüssen der Einsatz von Robotern wirtschaftlich wird. Deren zukünftig noch bessere Verfügbarkeit auch für Präzisionsarbeiten könnte ihren Einsatz auch im Bereich der Produktion von Nebenstellenanlagen ermöglichen. Dadurch sinken nicht nur die direkten Kosten der Produktion, sondern es werden auch positive Effekte für die Qualität und besonders die Zuverlässigkeit

¹⁰³ Vgl. Ergas, Henry et al., Economic Evaluation, ...
S. 10.

¹⁰⁴ Vgl. ebenda, S. 117.

¹⁰⁵ Vgl. ebenda, S. 118.

der produzierten Geräte erreicht, die ihrerseits wiederum Kosteneinsparungen mit sich bringen.

Ausgehend von diesen Ergebnissen wird in der EG-Studie der Verdacht geäußert, daß die Fernmeldepolitik in einzelnen europäischen Ländern dazu geführt habe, mehr Betriebe zu erhalten, als das Marktvolumen der Fernmeldemärkte in Anbetracht der ermittelten kleinsten effizienten Betriebsgrößen rechtfertige. Nur wenige Unternehmen erreichten die kleinste effiziente Betriebsgröße, während die meisten dazu nicht in der Lage seien. Auch in der Bundesrepublik wären im Rahmen der "Mittelstandspolitik" mehr Betriebsstätten errichtet worden, als wirtschaftlich notwendig sei¹⁰⁶.

Die dargelegten Ergebnisse der EG-Studie präzisieren die oben angeführten Resultate der Expertengespräche. Darüber hinaus weicht sie von den in der vorliegenden Untersuchung ermittelten Expertenmeinungen ab, da in der EG-Studie davon ausgegangen wird, daß nur wenige Unternehmen die kleinste effiziente Betriebsgröße realisieren und die Produktion vor allem bei mittleren Betrieben zu höheren Kosten als notwendig erfolgt. Die in diesem Bereich feststellbaren Größenvorteile würden demzufolge größere Betriebseinheiten tendenziell begünstigen und bei der Produktion sehr wohl eine gewisse Rolle spielen.

Möglicherweise erklären sich die divergierenden Resultate dadurch, daß die Ergebnisse der EG-Studie einen gewissen Interpretationsspielraum zulassen. Zum einen wird darauf verwiesen, daß die vorliegenden Daten nicht als genaue Angaben aufgefaßt werden sollten, sondern eher ungefähre Vorstellungen über die betreffenden Größenordnungen widerspiegeln, die natürlich auch Raum für Abweichungen beinhalten.

106 Vgl. ebenda, S. 289. Die Aussage der Studie müßte allerdings zumindest insofern präzisiert werden, als die im Nebenstellenbereich aktiven mittelständischen Produzenten schon tätig waren, als von einer Mittelstandspolitik noch keine Rede war. Die Firma Hagenuk wurde beispielsweise Ende der 20er Jahre gegründet.

Zum anderen wird nicht ganz deutlich, für welche Produktgruppen die festgestellten Größenvorteile gelten. An einer Stelle beziehen sich die Aussagen auf digitale Nebenstellenanlagen¹⁰⁷. Im folgenden sollen die Angaben aber für die digitale Vermittlungstechnik allgemein Gültigkeit haben. Dabei wird unterstellt, daß die Unterschiede bei den Produktionsabläufen für die öffentliche digitale Vermittlungstechnik und für die bei privaten digitalen Nebenstellenanlagen nötige Vermittlungstechnik vernachlässigbar sind¹⁰⁸. Da sich von daher bezüglich der Herstellkosten und der Unternehmensgröße keine Unterschiede ergäben, wurden die beiden Bereiche auch nicht getrennt untersucht¹⁰⁹. Es wird allerdings angemerkt, daß die Größenvorteile bei der Produktion von Nebenstellenanlagen weniger wichtig sind, da Spezialisierungseffekte genutzt werden können¹¹⁰.

Dieses auch an anderer Stelle publizierte Resultat¹¹¹ scheint dann doch wieder mit den in Abschnitt 5.2.2 angeführten Ergebnissen der Expertengespräche in Einklang zu stehen. Betriebsgrößenvorteile bei der Produktion von Nebenstellenanlagen spielen mithin keine große Rolle, zumal sich die in der EG-Studie angeführten Kostennachteile mit maximal 10 % in engen Grenzen halten.

Als Ergebnis der Betrachtungen kann folgendes festgehalten werden: Die Betriebsgrößenvorteile im Bereich des Nebenstellenmarktes sind auf der Produktionsebene nicht so erheblich, daß der Sektor einen wettbewerblichen Ausnahmebereich darstellen würde, weil ihm etwa aufgrund produktionstechnischer Besonderheiten der Charakter eines natür-

107 Vgl. Ergas, Henry et al., Economic Evaluation ..., a.a.O., S. 287. Hier ist von digital private automatic branch exchanges (PABX) die Rede.

108 Vgl. ebenda, S. 327 f.

109 Vgl. ebenda, S. 327, S. 358.

110 Vgl. ebenda, Fn. 4, S. 333.

111 Vgl. Seufert, Wolfgang, EG-Telekommunikationspolitik allenfalls langfristig realisierbar, in: DIW-Wochenbericht 34/85, 52. Jahrgang, Berlin 1985, S. 388.

lichen Monopols immanent ist. Der Aufwand, der vor allem für den in der Bundesrepublik Deutschland dominierenden Direktvertrieb nötig ist, setzt allerdings Unternehmensgrößen voraus, die von mittelständischen Unternehmen nicht erreicht werden. Wie die Marktstruktur zeigt, sind die hierfür erforderlichen Unternehmensgrößen insgesamt nicht so ausgeprägt, daß der Markt nicht Raum für eine Reihe von Wettbewerbern bieten könnte.

5.3 Zwischenergebnis

Die Mitanieterschaft der DBP in den Endgerätemärkten bedarf unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten einer besonderen Rechtfertigung, weil sie in einem auf dem privatwirtschaftlichen Wettbewerb beruhenden Wirtschaftssystem eine Abweichung von der ordnungspolitischen Leitvorstellung darstellt. Wenn ein natürliches Monopol nicht vorliegt, aber dennoch eine Mitanieterschaft der DBP vertretbar erscheint, dann müssen damit gesamtwirtschaftlich positive Effekte verknüpft sein, die das Abgehen von der prinzipiellen ordnungspolitischen Grundlinie als vorteilhaft erscheinen lassen.

Es geht also im folgenden darum, die von den Verfechtern einer Mitanieterschaft erhofften Vorteile einer kritischen Würdigung zu unterziehen. Außerdem ist zu überprüfen, inwieweit die befürchteten Wettbewerbsverzerrungen als Folge einer Mitanieterschaft der DBP eine Rolle spielen. Diese wären gegen die Bedeutung der möglichen gesamtwirtschaftlichen Vorteile abzuwägen.

B Diskussion über eine Mitanbieterschaft der DBP auf Endgerätemärkten

1. Verbundvorteile im weiten Sinne

1.1 Förderung der generellen Fachkompetenz der DBP durch ihre Mitanbieterschaft in Endgerätemärkten

1.1.1 In der Literatur vertretene Positionen

In der Literatur werden verschiedene Quellen angeführt, aus denen Verbundvorteile beim Angebot von Gütern stammen können. Als eine Ursache für Verbundvorteile käme demnach die Nutzung eines gemeinsamen Unternehmens-Overhead in Frage oder auch die gemeinsame Nutzung unteilbarer Produktionsstätten für die Produktion verschiedener Güter¹. Die dafür anfallenden Gemeinkosten würden bei der Aufnahme weiterer Güter in das Produktionsprogramm durch deren zusätzlich erwirtschaftete Deckungsbeiträge mitfinanziert.

Daneben können die für die Produktion eines Gutes notwendigen Produktionsfaktoren den Charakter freier Güter für die Produktion eines zweiten Gutes annehmen. Das gilt dann, wenn die betreffenden Produktionsfaktoren ohnehin für die Produktion des ersten Gutes angeschafft werden mußten. Die Kosten für die Beschaffung der Faktoren wären also in voller Höhe auch ohne die Produktionsentscheidung für das zweite Gut angefallen².

Man könnte eine Verbindung zwischen diesem Aspekt und einem weiteren Punkt sehen, durch den ebenfalls Verbundvorteile realisiert werden können: Wenn durch die Produktion eines Gutes Spezialisierungsvorteile (economies of specialization) beim Einsatz von Arbeit oder beim Einsatz spezialisierter Kapitalgüter auftreten, dann können diese Vorteile,

1 Vgl. Baumol, William J.; Panzar, John C.; Willig, Robert D., *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, New York, San Diego 1982, S. 77.

2 Vgl. ebenda, S. 76.

die sich bei der Produktion eines Gutes als Größenvorteile niederschlagen, auch evtl. für die Produktion verwandter Güter benutzt werden³. Das für die Produktion eines Gutes ohnehin nötige und vorhandene technische Wissen als Teil der Spezialisierungseffekte stünde so für die Produktion anderer, ähnlicher Güter quasi unentgeltlich zur Verfügung.

Verbundvorteile liegen auch dann vor, wenn es bei der Produktion eines Gutes zu Effekten kommt, die die Produktion eines anderen Gutes positiv beeinflussen. Verbundvorteile dieser Art liegen im Telekommunikationsbereich beispielsweise dann vor, wenn das bestehende Fernsprechnetz zur Übertragung von Fernkopien mitbenutzt werden kann. Durch die Einführung des ISDN werden solche Verbundvorteile noch verstärkt, da dann alle Formen des Informationsaustauschs, die bis jetzt noch über getrennte Netze abgewickelt werden, in einem integrierten Netz erfolgen.

Der Begriff der Verbundvorteile ist mithin so weit gefaßt, daß ihm völlig unterschiedliche Sachverhalte zugrunde liegen können. Prinzipiell darf man wohl immer dann vom Vorliegen von Verbundvorteilen ausgehen, wenn eine Aktivität durch andere Aktivitäten des gleichen Unternehmens gefördert wird. Darunter fielen dann auch die bis jetzt noch nicht angesprochenen, aus der Betriebswirtschaftslehre bekannten Absatzverbunde. Auf deren Bedeutung wird an anderer Stelle noch einzugehen sein⁴.

Eine Übersicht über die möglichen Ausprägungen von Verbundvorteilen im Telekommunikationsbereich wird in der folgenden Abbildung gegeben:

3 Vgl. Sharkey, William W., The Theory of Natural Monopoly, Cambridge, New York 1982, S. 76.

4 Vgl. Kapitel B.1.2.

Abbildung 6: Mögliche Ausprägungen von Verbundvorteilen
im Telekommunikationsbereich

- Verbundvorteile beim Netzbereich:
 - durch Erfahrungen im Endgerätevertrieb (Kompetenz für Netzträgerschaft und für Mitarbeit in internationalen Normungsgremien)
 - durch Integration verschiedener Dienste in einem Netz
- Verbundvorteile beim Endgeräteangebot:
 - durch gleichzeitige Bereitstellung von Netz und Endgeräten
 - durch Auslasten ohnehin bestehender Betriebskapazitäten, einschließlich flächendeckendem Angebot
 - im Marketing durch Gestaltung des Endgerätesortiments und Nutzung des Unternehmens-Goodwill
- Verbundvorteile bei der Endgerätenachfrage:
 - durch "Versorgung aus einer Hand"
 - durch flächendeckende Versorgung mit Endgeräten

Unter den Begriff der Verbundvorteile können also - wie in Abbildung 6 gezeigt - verschiedene Aspekte in Zusammenhang mit der DBP-Mitanbieterschaft subsumiert werden. Es handelt sich dabei nicht nur um den oft im Vordergrund stehenden Gesichtspunkt, daß die DBP als Träger der Netzinfrastuktur auch das Angebot von Endgeräten kostengünstig durchführen kann. Im folgenden ist vielmehr - als Thema dieses ersten Abschnitts - zunächst die Frage erörtert, inwieweit sich die Aktivitäten der DBP im Endgerätebereich positiv auf ihre Fachkompetenz im Netzbereich auswirken⁵. Danach werden in mehreren Abschnitten die verschiedenen, weiteren Verbundvorteile beim Absatz und der Nachfrage der Endgeräte diskutiert.

⁵ Vgl. Knieps, Günter, Is Technological Revolution a Sufficient Reason for Changing the System of Regulation? The Case of Telecommunications, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 139, 1983, S. 593.

Hinsichtlich des ersten Punktes fragt es sich, inwieweit sich von der DBP Erfahrungen, die sie bei Vertrieb und Wartung von Endgeräten sammelt, für die Unterhaltung und den Ausbau des gesamten Netzes vorteilhaft verwerten lassen. So könnte die Post vor allem durch ihre Beteiligung am Markt für Nebenstellenanlagen "sachgerechte Investitions- und Gebührenentscheidungen"⁶ besser treffen und darüber hinaus "Technik und Betrieb der Netze mit ihren Vermittlungseinrichtungen"⁷ weiterentwickeln. In diesem Zusammenhang sei auch das nur durch eine Mitanieterschaft erreichbare vollständige Wissen über Endgeräte wichtig für die Bereitstellung einer modernen Kommunikationsinfrastruktur sowie für die Standardisierungsaufgaben und Schnittstellendefinitionen. Damit würden auch gleichzeitig innovations- und wettbewerbsfördernde Impulse gegeben⁸. Auch dürfte man nicht außer acht lassen, daß es für eine Beteiligung der DBP bei Fragen der internationalen Normensetzung und Standardisierung auf eigene Erfahrungen bei Endgeräten ankäme. Es genüge hierbei nicht, sich nur auf Anregungen der Produzenten zu verlassen. Das notwendige Wissen sei vielmehr nur durch den eigenen Vertrieb der Geräte zu erhalten. Dazu ließen sich auf diese Weise auch Informationen über Kundenvorschläge gewinnen. Dem direkten Kontakt zum Endgeräte-Nutzer sei mithin eine wichtige Bedeutung zuzumessen.

Schließlich liege eine starke, auf ihrer Kompetenz beruhende Stellung der DBP in den internationalen Fachgremien auch im Interesse der inländischen Endgerätehersteller. Auf diese Art sei nämlich am ehesten gewährleistet, daß die Entwicklungen der heimischen Produzenten bei internationalen Standardsetzungen auch in entsprechendem Umfang berück-

6 Arnold, Franz, *Endeinrichtungen* ..., a.a.O., S. 79.

7 Ebenda. S. 79.

8 Vgl. Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (Hrsg.), *Stellungnahme der Deutschen Bundespost zum Abschlußbericht des Länderarbeitskreises "DBP und Fernmelde-monopol"* vom Februar 1982, Bonn 1984, S. 5.

sichtigt würden, wodurch die internationale Konkurrenzfähigkeit der deutschen Hersteller gestärkt würde⁹.

Es wird allerdings auch pauschal bestritten, daß das Argument, die Post brauche die Erfahrungen als Endgerätebetreiber, um ihre Aufgaben als Netzbetreiber besser wahrnehmen zu können, stichhaltig sei. Schließlich überwache und reguliere der Staat auf anderen Sektoren ebenfalls Aktivitäten, ohne daß er diese zugleich selbst ausübe. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Produzenten sei im übrigen eher über eine Öffnung des inländischen Markts und den dadurch entstehenden Konkurrenzdruck zu erreichen als durch die Stellung der DBP in internationalen Gremien¹⁰.

Gegen die Position der DBP wird auch angeführt, daß sie die Informationen, die sie für die Abstimmung der Netzinfrastuktur auf die Entwicklung im Endgerätemarkt braucht, und generell das für Investitionsentscheidungen nötige Wissen auch dadurch erhalten könne, daß alle an das Netz angeschlossenen Geräte ohnehin anzumelden sind. Die dabei anfallenden Informationen über die Endgeräte sollten, so wird argumentiert, eigentlich ausreichen¹¹.

Es stellt sich also die Frage, welche Bedeutung dem Argument der Kompetenzförderung nach Auffassung der befragten Experten beizumessen ist.

⁹ Vgl. ebenda, S. 9.

¹⁰ Vgl. Mestmäcker, Ernst-Joachim, Kommunikation ohne Monopole, Vortrag gehalten vor der Mitgliederversammlung der Fachgemeinschaft "Büro- und Informationstechnik" im VDMA, Baden-Baden Oktober 1981.

¹¹ Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 9, Die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen, a.a.O. Tz. 221.

1.1.2 Ergebnis der Befragungen

Die befragten Experten, vor allem die Vertreter der Fernmeldeindustrie, waren überwiegend der Ansicht, daß dem Argument der Kompetenzförderung prinzipiell eine Bedeutung zukommt. Die Post sollte etwa im Segment großer Nebstellenanlagen durch den Vertrieb der Anlagen Erfahrungen darüber sammeln, wie Kunden mit darin bereits realisierten Leistungsmerkmalen und Diensten umgingen. Daraus könnte die DBP Hinweise für die spätere Einführung der Merkmale in das öffentliche Netz gewinnen. Die hier gemachten Erfahrungen kommen auch der Mitarbeit der DBP in den internationalen Normungsgremien zugute. Man könne grundsätzlich davon ausgehen, daß Erfahrungen im Vertrieb mit Endgeräten die Kompetenz und Stellung in den Normungsgremien fördere. Außerdem wirkten sich die Endgeräteaktivitäten der DBP günstig auf den Dialog zwischen Post und Industrie aus.

Hier war allerdings auch die gegenteilige Auffassung einer Minderheit der befragten Fachleute zu hören. Die Mitarbeit der DBP in den verschiedenen Arbeitskreisen wäre demnach vollkommen ausreichend für die Gewinnung von notwendigen Erfahrungen und Wissen über die Endgeräte.

Von Verbandsvertretern wurde auch die Meinung geäußert, daß die DBP den Vertrieb von Endgeräten zum Gewinnen von Erfahrungen gar nicht nötig habe. Sie sei schließlich selbst ein Großanwender dieser Geräte. In dieser Funktion sollte sie in der Lage sein, die nötigen Erfahrungen aus der internen Nutzung von Geräten zu gewinnen. Dabei sei es auch noch als Vorteil zu betrachten, Erfahrungen mit Produkten verschiedener Hersteller zu sammeln und nicht nur auf die Erfahrung mit den von ihr vertriebenen Geräten angewiesen zu sein.

Nach einer anderen verbreiteten Auffassung kann die Nutzung von Endgeräten im internen Bereich jedoch nicht die im Umgang mit Kunden gewonnenen Erkenntnisse ersetzen.

Vereinzelte wurde auch auf ein Beispiel verwiesen, das das Argument relativieren könnte und das möglicherweise etwas schwerer wiegt als die oben angeführten, eher allgemein gehaltenen Einwände in der Literatur. Die Abstinenz der DBP vom Teletexmarkt wird nämlich zum Teil als Beleg dafür gesehen, daß die Bundespost auch ohne eine Beteiligung an den Märkten für Endgeräte in der Lage ist, einen neuen Dienst einzuführen und bei dessen internationaler Standardisierung entscheidende Impulse zu geben. Wenn darüber hinaus immer wieder betont werde, daß die Erfahrungen aus dem Endgerätebereich für die Mitarbeit in den internationalen Normungsgremien wichtig sei, dann sollte dabei aber auch nicht übersehen werden, daß die Standardisierungsarbeiten einen erheblichen zeitlichen Vorlauf vor der Einführung von Diensten und den entsprechenden Geräten haben. Der Gesichtspunkt der Erfahrungsgewinnung sollte demzufolge keine allzu große Rolle spielen, da in der Regel bei der Markteinführung der Geräte die notwendigen Vorarbeiten bereits abgeschlossen sind.

Dem läßt sich aber entgegenhalten, daß auch und gerade die Erfahrungen mit bereits am Markt eingeführten Geräten für die Ausgestaltung zukünftiger Dienste und Geräte wichtig sein können. Bei den Arbeiten zur ISDN-Standardisierung hätte die DBP etwa auf ihre Erfahrungen mit den auf der herkömmlichen Analog-Technik basierenden Nebenstellenanlagen zurückgreifen können und auf die daraus resultierenden Informationen über Anwenderwünsche sowie auf die dadurch bedingten Kontakte mit den Herstellern.

Wie bereits ausgeführt, scheint doch die Meinung unter den befragten Fachleuten zu dominieren, daß es für die Fachkompetenz der DBP von Bedeutung sei, beim Absatz von Endgeräten Erfahrungen zu gewinnen. Diesem Argument scheint daher als Begründung für die Mitanieterschaft der DBP eine gewisse Bedeutung zuzukommen, zumindest in dem Sinn, daß die Mitanieterschaft einen Beitrag zur Förderung der Fachkompetenz der DBP leistet. Es ist durchaus möglich, daß diesem Verbundvorteil in Zukunft vor dem Hintergrund der sich schneller entwickelnden Produkte und deren zunehmender

Komplexität eine wachsende Bedeutung zukommt. Das Vertrautbleiben bzw. Vertrautwerden mit den neuen Techniken ist am besten durch den ständigen Umgang mit ihnen, also auch durch den Vertrieb der neuen Technik, gewährleistet.

Daneben sollte auch der folgende Gesichtspunkt nicht unerwähnt bleiben, auf den von Experten aufmerksam gemacht wurde. Positive Einflüsse einer Mitanieterschaft im Endgerätebereich auf die Aufgaben des Netzträgers und damit Verbundvorteile in einem weiteren Sinn werden darin gesehen, daß die erstgenannten Aktivitäten in gewisser Weise das Bewußtsein für die Möglichkeiten des Netzes fördern und die Motivation der DBP-Mitarbeiter für eine effiziente Bereitstellung der Telekommunikations-Dienstleistungen erhöhen können. Damit einhergehend wird durch die Endgeräteaktivitäten eine marktorientierte Präsentation und ein marktorientiertes Verhalten der DBP gestützt. Insofern könnte eine Mitanieterschaft der DBP die unternehmerische Komponente bei der Post stärken¹².

1.2 Gesamtwirtschaftliche Kostenersparnisse durch gleichzeitige Bereitstellung von Netzinfrastruktur und Endgeräten durch die DBP

1.2.1 In der Literatur vertretene Positionen

Ein besonderer Vorteil der DBP-Aktivitäten auf den Endgerätemärkten wird von der Bundespost und von den Befürwortern einer Mitanieterschaft darin gesehen, daß die Post auf-

¹² In der Literatur wird teilweise ähnlich argumentiert. Man erhofft vom Wettbewerb öffentlicher Unternehmen wie z.B. der DBP mit privaten Unternehmen positive Effekte für die Dynamik des öffentlichen Unternehmens. "Unternehmerisch orientierte Mitarbeiter können sich hier im Wettbewerb mit privaten Unternehmen bewähren ... Dies aber kann für die Organisation als Ganzes von Vorteil sein, im Sinne eines mehr am Leitbild des Wettbewerbs orientierten Geistes, der ihre Entscheidungen und deren Durchführung prägt". Müller, Jürgen, Möglichkeiten für Entregulierung im Telekommunikationsbereich, in: Deregulierung als ordnungs- und prozesspolitische Aufgabe, Beihefte der Konjunkturpolitik Heft 32, Berlin 1986, S. 161 f.

grund ihrer für die Unterhaltung des Netzes ohnehin vorhandenen Unternehmensinfrastruktur in besonderer Weise auch zum Vertrieb von Endgeräten in der Lage sei. Sie könne deshalb eventuell Verbundvorteile realisieren, die es ihr möglicherweise erlauben, den Vertrieb und das Angebot von manchen Geräten zu geringeren Kosten im Vergleich zu anderen Anbietern zu bewerkstelligen¹³. Zwei Arten denkbarer Verbundvorteile sind hierbei zu unterscheiden: Angebotsverbünde, die bei der Bereitstellung der von der DBP vertriebenen Produkte "Netzinfrastruktur" und Endgeräte anfallen, sowie Nachfrageverbünde, deren Realisation dem Kunden ermöglicht werden, indem er seinen Bedarf an Telekommunikationsdienstleistungen "aus einer Hand" decken kann¹⁴.

Die erstgenannte Kategorie der Verbundvorteile ist in der Terminologie der contestable markets-Theorie auf das Vorliegen von trans-ray convexity zurückzuführen¹⁵. Die Realisierung der Verbundvorteile würde zu gesamtwirtschaftlichen Kostenersparnissen führen.

13 Vgl. etwa Knieps, Günter et al., Die Rolle des Wettbewerbs im Fernmeldebereich, a.a.O., S. 127 f.; Arnold, Franz, Endeinrichtungen ..., a.a.O., S. 79; Graffe, Heinrich und Bilgmann, Günter, Die Deutsche Bundespost in der sozialen Marktwirtschaft, in: Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1980, S. 227; Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (Hrsg.), Stellungnahme der DBP zum Sondergutachten der Monopolkommission "Die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen", Bonn 1981, Stellungnahme zu Tz. 157.

14 Vgl. z. B. Knieps, Günter et al., Die Rolle des Wettbewerbs im Fernmeldebereich, a.a.O., S. 129; Arnold, Franz, Endeinrichtungen ..., a.a.O., S. 79.

15 Zu den wettbewerbstheoretischen Grundbegriffen vgl. ausführlich Wieland, Bernhard, Die ökonomische Theorie des natürlichen Monopols. WIK-Diskussionsbeiträge zur Telekommunikationsforschung Nr. 2, Bad Honnef 1983, S. 51 f.; Baumol, William J. et al., Contestable Markets ..., a.a.O., S. 79 f. Trans-ray convexity ist in etwa mit dem Vorliegen von Verbundvorteilen bei der Produktion zweier Güter gleichzusetzen. Die gemeinsame Produktion einer festgelegten Menge des Gutes X 1 und einer festgelegten Menge des Gutes X 2 kann kostengünstiger erfolgen als die getrennte Produktion der beiden gegebenen Produktionsmengen der beiden Güter.

In der Literatur wird häufig nur vage auf die konkreten Quellen der Verbundvorteile, die die Post möglicherweise realisieren kann, eingegangen. Folgt man der Argumentation, so ist es ihr etwa möglich, vor allem in den strukturschwachen, dünnbesiedelten Regionen aufgrund der schon durch die Netzträgerschaft bedingten flächendeckenden Präsenz auch den Vertrieb und die Wartung von Endgeräten zu wesentlich günstigeren Konditionen abzuwickeln, als dies für private Anbieter machbar sei. Letztere würden in der Regel nicht über eine vergleichbare Unternehmensinfrastruktur verfügen¹⁶. Auf diesen speziellen Aspekt der Verbundvorteile wird im folgenden Kapitel noch einzugehen sein.

Es wird auch darauf verwiesen, daß bei der Wartung und Entstörung einzelner Endgerätearten Ähnlichkeiten bestehen und daß Funktionen der Endgeräte nicht von den entsprechenden Netzfunktionen zu trennen seien. Man schließt daraus, daß der Netzbetreiber potentiell dazu in der Lage sein müßte, Endgeräte günstiger anbieten und warten zu können als ein Anbieter, der nur auf den Absatz bestimmter Endgeräte eingerichtet ist. Ein spezialisierter Anbieter verfügt vermutlich auch nicht über eine bundesweite Unternehmensinfrastruktur, die ihm den Vertrieb von Geräten zu geringen Zusatzkosten ermöglicht¹⁷.

Einschränkend ist aber anzumerken, daß der unterstellte Vorteil des Netzträgers nur dann zum Tragen kommt, wenn die in Frage stehenden Endgeräte nicht ohnehin aufgrund ihrer Komplexität auch in bezug auf ihren Software-Bedarf eine eigenständige Vertriebs- und Wartungsorganisation benötigen¹⁸. Man sollte hinzufügen, daß ein spezialisierter Anbieter möglicherweise Spezialisierungsvorteile zum Beispiel durch Lernkurveneffekte realisieren kann, die für die DBP

16 Vgl. Knieps, Günter et al., Die Rolle des Wettbewerbs im Fernmeldebereich, a.a.O., S. 129 und Arnold, Franz, Endeinrichtungen ..., a.a.O., S. 79.

17 Vgl. Detjen, Günther, Betriebswirtschaftslehre des Post- und Fernmeldewesens, Band 1, Gelsenkirchen-Buer 1984, S. 47.

18 Vgl. ebenda, S. 47.

nicht in gleichem Umfang nachvollziehbar sind, da die Post-Mitarbeiter nicht im selben Ausmaß spezialisiert sind. Diese Spezialisierungsvorteile wären gegen den Verbundvorteil des Netzbetreibers aufzurechnen.

Das Ausmaß der Verbundvorteile kann im Grenzfall dazu führen, daß ein Endgerätemarkt als Teil des natürlichen Monopols des Netzträgers zu betrachten ist¹⁹. Die Kostenvorteile des Netzträgers gegenüber seinen Konkurrenten im Endgerätebereich wären dann so stark ausgeprägt, daß die letzteren nicht im Wettbewerb bestehen könnten.

Aussagen über den Umfang und die Bedeutung der angenommenen Verbundvorteile gestalten sich schwierig. Kritiker eines DBP-Engagements auf den Endgerätemärkten messen ihnen, wie unten weiter ausgeführt wird, keine große Bedeutung bei. Die Anforderungen, die an das Datenmaterial - falls es überhaupt zu erhalten ist - zum Nachweis von Verbundvorteilen bzw. zum Nachweis von trans-ray convexity zu stellen sind, sind extrem hoch. Es ist deshalb auch fraglich, ob ein empirischer Nachweis über das genaue Ausmaß eventuell vorliegender Verbundvorteile überhaupt gelingen kann²⁰. Die hierfür notwendige Kenntnis über Kostenfunktionen der Produktion für verschiedene Output-Kombinationen und für den gesamten Outputbereich sind nicht hinreichend zugänglich²¹. Auch ist die Aussagefähigkeit von Kostendaten skeptisch zu beurteilen. "Die Ermittlung und säuberliche Trennung von Kostenarten wie Fixkosten, versunkene Kosten, Durchschnittskosten, Grenzkosten, produktspezifische Zusatzkosten (incremental cost), Durchschnittskosten entlang eines Strahls etc. dürfte allein aus betriebswirtschaftlichen und technischen Gründen bei einem so großen Unter-

19 Vgl. Knieps, Günter et al., Die Rolle des Wettbewerbs im Fernmeldebereich, a.a.O., S. 130.

20 Vgl. hierzu Neumann, Karl-Heinz, Gebührenpolitik im Telekommunikationsbereich, a.a.O., S. 57.

21 Vgl. ebenda, S. 57.

nehmen wie der Deutschen Bundespost zu gewaltigen Problemen führen"22.

Folgerichtig wird von den Befürwortern einer Mitanbietererschaft gefordert, die Ermittlung der Bedeutung der Verbundvorteile dem wettbewerblichen Entdeckungsprozeß zu überlassen. Die Konkurrenz zwischen der DBP und privaten Anbietern auf den einzelnen Endgerätemärkten und die daraus resultierende Verteilung der Marktanteile sollte Aufschluß über das Gewicht der Verbundvorteile geben23.

Eine starke Stellung der DBP auf einem Teilmarkt wäre dann ein Indiz für die Bedeutung von Verbundvorteilen. Daraus folgt dann aber unter anderem auch, daß es der DBP gestattet sein muß, nach eigenem Ermessen auf einzelnen Endgerätemärkten in Konkurrenz zu privaten Anbietern zu treten. Eine von politischen Motiven beeinflusste fallweise Entscheidung über die Notwendigkeit einer DBP-Mitbeteiligung auf einzelnen Märkten stände einem wettbewerblichen Entdeckungsverfahren entgegen24.

Allerdings ergibt sich damit keineswegs "die Notwendigkeit des Postmonopols im Endgerätebereich"25, wie dies irrtümlich in der Literatur teilweise unterstellt und gegen die Aktivitäten der Post in diesem Sektor angeführt wird26.

22 Wieland, Bernhard, Die ökonomische Theorie des natürlichen Monopols, a.a.O., S. 81.

23 Vgl. Knieps, Günter et al., Die Rolle des Wettbewerbs im Fernmeldebereich, a.a.O., S. 129.

24 Vgl. ebenda, S. 134.

25 Jüttner-Kramny, Lioba, Die wirtschaftliche Betätigung des Staates - Der Staat als Wettbewerber und Auftraggeber privater Unternehmen, in: Der Staat als Wettbewerber und Auftraggeber privater Unternehmen, Schriftenreihe des Forschungsinstituts für Wirtschaftsverfassung und Wettbewerb, Heft 108, Köln 1984, S. 102.

26 Vgl. ebenda, S. 102.

Die theoretischen Probleme um den Nachweis subadditiver Kostenfunktionen²⁷ treten bei der im weiteren erfolgenden Beurteilung der Bedeutung von Verbundvorteilen in den Hintergrund, da sich die Überlegungen auf die Ergebnisse von Expertengesprächen stützen. Dabei kann es lediglich darum gehen, auf Expertenaussagen beruhende Anhaltspunkte für das Vorliegen von Verbundvorteilen zu finden. Da Kostendaten für Unternehmen und auch für die DBP in der Regel einen vertraulichen Charakter haben, ist es schon angesichts dieses Gesichtspunktes nicht möglich, auf Kostendaten gestützte Aussagen über das Ausmaß der Verbundvorteile zu erlangen.

Über die tatsächliche Relevanz der (Angebots-)Verbundvorteile gehen die Meinungen, wie bereits angedeutet, auseinander. Die Monopolkommission etwa ist der Auffassung, daß der Vorteil der gesamtwirtschaftlichen Kostenersparnis, falls er denn einträte, zumindest gegen die möglicherweise auftretenden negativen Auswirkungen einer Postbeteiligung im Endgerätebereich auf das Wettbewerbsverhalten privater Anbieter saldiert werden müßte. Generell sei indessen den Verbundvorteilen wohl kein großes Gewicht beizumessen. Es könne auch nicht davon ausgegangen werden, daß Verbundvorteile beim Vertrieb jedes Typs von Endgeräten und für jede Region in gleichem Umfang eine Rolle spielen²⁸.

27 Subadditivität der Kostenfunktion ist im allgemeinen die Voraussetzung für das Vorliegen eines natürlichen Monopols. Sie besagt, daß die Nachfrage nach einem Gut von einem Anbieter zu geringeren Kosten als von mehreren Anbietern befriedigt werden kann. Im Einproduktfall ist Subadditivität auf die Existenz von Größenvorteilen zurückzuführen. Im Mehrproduktfall muß für das Vorliegen einer subadditiven Kostenfunktion gelten, daß ein Hersteller einen gegebenen Output einer Anzahl von Produkten zu niedrigeren Kosten produzieren kann als wenn die betrachteten Güter von verschiedenen Unternehmen in beliebiger Kombination hergestellt werden. Größen- und Verbundvorteile können hier gemeinsam auftreten. Vgl. hierzu etwa Wieland, Bernhard, Die ökonomische Theorie des natürlichen Monopols, a.a.O., S. 45 ff.

28 Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 9, Die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen, a.a.O., Tz. 217 f.

Die zu vernachlässigende Bedeutung von Angebotsverbunden, die aus der gleichzeitigen Netzträgerschaft und dem Endgerätevertrieb resultieren sollen, läßt sich nach Auffassung von Kritikern bereits aus der Organisationsstruktur des Fernmeldebereichs der DBP ableiten. So gäbe es, was die Ausbildung und den Einsatz betrifft, keinerlei Berührungspunkte zwischen den mit der Betreibung und Unterhaltung der Netzinfrastruktur beschäftigten Mitarbeitern und denjenigen, die mit dem Vertrieb und der Wartung von Endeinrichtungen befaßt sind²⁹. Daraus folgert man, daß die DBP keineswegs über die unterstellten Angebotsvorteile in der Fläche verfügen könne. Gesamtwirtschaftliche Kostenersparnisse ließen sich mithin mangels tatsächlicher Verbundvorteile nicht realisieren.

Die Befürworter einer Mitanieterschaft räumen ein, daß sich in der Tat keine konkreten Aussagen über den Umfang der Verbundvorteile zwischen Netzträgerschaft und Endgeräteangebot machen lassen. Es ist darüber hinaus möglich, daß solche Vorteile auf einzelnen Teilmärkten und in verschiedenen Regionen unterschiedlich stark ausgeprägt sein können. Wie oben ausgeführt, sollte es deshalb dem wettbewerblichen Entdeckungsverfahren überlassen bleiben, den Nachweis über das Ausmaß und die Bedeutung der Verbundvorteile zu erbringen.

Die Realisierung von Nachfrageverbunden würde eine an den Präferenzen der Konsumenten orientierte Versorgung ermöglichen. Durch das von ihr bereitgestellte Angebot an Endgeräten kommt die DBP dem möglichen Wunsch des Kunden nach, seine Nachfrage nach Telekommunikationsdiensten, d. h. den Zugang zum Übertragungsnetz, den Verkauf und die Wartung von Endgeräten bei einem Anbieter zu decken³⁰. Im Stö-

29 Vgl. Eggers, Ernst, Darstellung und wettbewerbspolitische Würdigung des Nachfrageverhaltens der Deutschen Bundespost im Fernmeldebereich, unveröffentlichte Vorstudie zum Sondergutachten der Monopolkommission, Bonn 1980, S. 50.

30 Vgl. Knieps, Günter et al., Die Rolle des Wettbewerbs im Fernmeldebereich, a.a.O., S. 129 und Arnold, Franz, Endgeräte ..., a.a.O., S. 79.

rungsfall, bei dem für den Kunden oft nicht ersichtlich ist, ob die Störung aus dem Netzbereich oder aus dem Endgerät resultiert, bräuchte der Kunde lediglich einen Ansprechpartner zu kontaktieren.

Unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten lassen sich Kostenersparnisse durch ein Angebot aus einer Hand dadurch verwirklichen, daß Such- und Informationskosten für den Nachfrager wegfielen oder zumindest reduziert würden³¹.

Für die Bedeutung der Nachfrageverbunde gilt analog das gleiche wie für das Gewicht der Angebotsverbunde. Sie können in unterschiedlichen Regionen verschieden ausgeprägt sein. Vor allem auf den einzelnen Teilmärkten mit ihren unterschiedlichen Nachfragergruppen kann die Bedeutung dieses Gesichtspunkts stark variieren. Für den privaten Haushalt, dessen Bedarf durch einen Telefonapparat am einfachen Hauptanschluß vielleicht gedeckt ist, mag dieser Gesichtspunkt eine größere Bedeutung haben als für einen gewerblichen Großanwender geschäftlicher Telekommunikation, der ab einer bestimmten Größe häufig über eigene Kommunikationsmanager verfügt³².

Der Wunsch der Nachfrager, alle Leistungen aus einer Hand zu beziehen, wird von den Kritikern einer Postmitanbieter-schaft zwar nicht in Abrede gestellt. Ein Verzicht auf dieses Leistungsangebot würde jedoch dem Argument zufolge keine ineffizientere Versorgung der Kunden nach sich ziehen, da auch bei der DBP bei gemeldeten Störfällen die Behebung von Netz- bzw. Endgerätestörungen unterschiedlichen Bereichen obliege. Die Kundenpräferenz für ein Leistungsangebot aus einer Hand sei mithin nur durch die gewohnte Allgegenwart des Monopolisten DBP bedingt. Sie sei deshalb weniger als Ergebnis eines an wirtschaftlichen Kriterien orientierten Entscheidungsprozesses zu interpretieren,

31 Vgl. Wieland, Bernhard, Die ökonomische Theorie des natürlichen Monopols, a.a.O., S. 79.

32 Vgl. auch Knieps, Günter et al., Die Rolle des Wettbewerbs im Fernmeldebereich, a.a.O., S. 129.

vielmehr stelle sie das Resultat eines Gewöhnungsprozesses dar³³. Der relativ geringe Marktanteil der DBP in den Marktsegmenten, in denen man plausiblerweise einen an Wirtschaftlichkeitskriterien orientierten Entscheidungsprozeß an Stelle des zitierten Gewöhnungsprozesses beim Nachfrager unterstellen kann, also vor allem im Segment großer Nebenstellenanlagen, läßt sich aber nicht uneingeschränkt zur Unterstützung der These der Kritiker heranziehen. Die Bindung der DBP an starre Überlassungsgebühren, die es privaten Anbietern gerade in diesen Marktsegmenten erlaubt, Wettbewerbsvorteile gegenüber der DBP zu realisieren, dürfte die Bedeutung der eventuellen Nachfrageverbunde überkompensieren.

Die Bedeutung der Nachfrageverbunde für gewerbliche Nachfrager nach Endgeräten wird eventuell durch die Ergebnisse einer Befragung eingeschränkt, die der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT) 1981 bei ca. 1 200 Unternehmen aus allen Wirtschaftsbereichen durchführte. Bei dieser im Zusammenhang mit der Einführung des Teletextdienstes und der Diskussion um eine mögliche Beteiligung der DBP am Angebot von Teletextgeräten durchgeführten Befragung war es für lediglich knapp ein Viertel der Betreiber posteigener Nebenstellenanlagen wichtig, ein Teletextgerät möglicherweise auch durch die DBP erhalten zu können. Dabei wird es allerdings für denkbar gehalten, daß der Wunsch nach einem posteigenen Geräteangebot bei mittleren und kleineren Unternehmen stärker ausgeprägt ist als bei großen Nachfragern³⁴. Das Ergebnis der Umfrage kann zumindest als Indiz dafür genommen werden, daß der Bedeutung von Nachfrageverbunden in den verschiedenen Marktsegmenten eine unterschiedliche Gewichtung beizumessen ist.

33 Vgl. Eggers, Ernst, Darstellung und wettbewerbspolitische Würdigung ..., a.a.O., S. 49.

34 Vgl. Deutscher Industrie- und Handelstag (Hrsg.), Teletextdienst-Teilnahme der DBP am Endgerätemarkt, Brief an Dr. Walter Hesselbach, Vorsitzender des Vorstandes der Beteiligungsgesellschaft für Gemeinwirtschaft AG, Bonn, 4. 2. 1981, S. 2.

In Analogie zu den Angebotsverbunden läßt sich auch hier argumentieren, daß es dem Wettbewerb zwischen der DBP und privaten Anbietern überlassen werden könnte, deren Bedeutung zu ermitteln³⁵. Ein Ausschluß der DBP vom Endgeräte-markt würde dieses wettbewerbliche Entdeckungsverfahren verhindern und möglicherweise gegen Konsumentenpräferenzen verstoßen, auch wenn sie nur das Ergebnis eines Gewöhnungsprozesses sind.

Das mögliche Vorliegen von Verbundvorteilen läßt sich also als Grund für eine Mitanbieterschaft der DBP am Endgeräte-markt anführen. Für die Rechtfertigung einer Mitbeteiligung ist dabei a priori nicht so sehr das Ausmaß der Verbundvorteile entscheidend als vielmehr der Umstand, daß nur durch eine Mitbeteiligung der DBP Hinweise auf die Bedeutung der Verbundvorteile gewonnen werden können. Wenn aber unter dem Gesichtspunkt der Bereitstellung eines Angebots zu den gesamtwirtschaftlich geringsten Kosten die Ausschöpfung von möglicherweise bestehenden Verbundvorteilen zwischen der Netzträgerschaft einerseits und dem Endgeräteangebot andererseits als wünschenswert erscheint, dann ist es auch folgerichtig, der DBP die Realisierung möglicher Verbundvorteile bei ihrer Sortimentsgestaltung im Endgerätebereich zu ermöglichen. Die Aufnahme zusätzlicher Endgeräte in das ohnehin bestehende Vertriebsnetz wäre konsequenterweise an betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten einer optimalen Sortimentsgestaltung und weniger an politischen Kompromissen zu orientieren.

Es bleibt in diesem Zusammenhang allerdings zumindest offen, ob die Art der gegenwärtigen Beteiligung der DBP am Markt die Entdeckung möglicher Verbundvorteile begünstigt oder auch nur erlaubt. Die Bindung an starre Überlassungsgebühren, die fast keine Rücksichtnahme auf die aktuelle Konkurrenzsituation im Einzelfall gestatten, könnte ein wettbewerbliches Entdeckungsverfahren verhindern.

35 Vgl. Knieps, Günter et al., Die Rolle des Wettbewerbs im Fernmeldebereich, a.a.O., S. 129.

Im Rahmen der im folgenden ausgewerteten Expertengespräche ist versucht worden, Aussagen qualitativer Art über die Bedeutung und die möglichen Quellen der Verbundvorteile zu erhalten. Es sollte nach Möglichkeit sowohl die Rolle der Angebotsverbunde bei der Bereitstellung des Netzes und der Endgeräte als auch das Gewicht der Nachfrageverbunde in der Einschätzung der Fachleute erfragt werden. In diesem Zusammenhang ist von besonderem Interesse, wie die Vertreter von Unternehmen, die ihrerseits Endgeräte vertreiben, die Verbundvorteile der Post einschätzen und inwieweit die DBP und Produzenten, die indirekt - etwa über die DBP - ihre Geräte absetzen, zu gleichen oder anderen Aussagen kommen.

1.2.2 Ergebnis der Befragungen

1.2.2.1 Allgemeine Gesichtspunkte

Die Meinungen der Experten über die Bedeutung der Verbundvorteile zwischen dem Netz- und Endgerätevertrieb gehen auseinander. Es wurde vor allem von privaten Vertreibern die Auffassung vertreten, daß solche Vorteile, wenn überhaupt, nur eine geringe Rolle spielen. An Hand der folgenden für gewerbliche Nachfrager als typisch zu betrachtenden drei Stufen eines Kaufvorgangs läßt sich die wahrscheinlich nur geringe Bedeutung der möglichen Vorteile verdeutlichen:

In einem ersten Schritt erfolgt die Beratung des Kunden über seinen Bedarf. Es kommt hierbei darauf an, ihn an Hand seiner innerbetrieblichen Kommunikationsabläufe über die für ihn geeignete Nebenstellenanlage zu beraten (Anzahl der Nebenstellen, Anzahl der Amtsleitungen, Leistungsmerkmale etc.). Hierfür ist ein entsprechend geschultes Vertriebspersonal des Anbieters erforderlich. Es ist von daher nicht klar, woraus dem Netzbetreiber Vorteile gegenüber anderen Anbietern für diese spezielle Beratungstätigkeit erwachsen sollen. In jedem Fall ist ein für diese Aufgaben spezialisiertes Vertriebspersonal nötig. Die Beratungsanforderungen steigen mit der wachsenden Komplexität der Anlage.

In einem zweiten Schritt erfolgen Lieferung, Montage und Anschluß der Anlage. Es werden vom Netzträger die entsprechenden Amtsleitungen (-Anschlüsse) zur Verfügung gestellt und eventuell beim Kunden installiert. Hier liegen Verbundvorteile gegebenenfalls dann vor, wenn derjenige, der die Amtsleitungen legt, auch gleich die Nebenstellenanlage mitliefert und abnimmt. Dies ist jedoch vermutlich nur bei kleineren Anlagen von Bedeutung, da bei der Installation großer Anlagen in der Regel ein Montageteam erforderlich ist. Neben den für die Installation der Amtsleitungen verantwortlichen Fachkräften des Netzträgers sind also normalerweise noch andere Personen für die Installation der Anlage nötig, so daß von Verbundvorteilen nur begrenzt gesprochen werden kann. Derjenige DBP-Mitarbeiter schließlich, der die fertiginstallierte Anlage abnimmt und deren Zulassung kontrolliert, kommt wiederum aus einer anderen, organisatorisch getrennten Dienststelle der DBP.

Die Wartung der installierten Anlage kann als dritte Phase interpretiert werden. Bei Störungen ist oft nicht klar, ob der Fehler im Netz oder in der Anlage liegt. Wenn Anlage und Netz von verschiedenen Anbietern bereitgestellt werden, können hier für den Kunden Reibungsverluste entstehen, die bei einem Angebot aus einer Hand nicht auftreten. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß solche Reibungsverluste auch im letztgenannten Fall vorliegen können. Nur spielen sie sich jetzt für den Kunden unsichtbar organisationsintern ab.

Aus den dargelegten Abläufen wird nun geschlossen, daß bei einzelnen Schritten Verbundvorteile nur in geringem Umfang denkbar sind, diese aber mit Sicherheit mit steigender Anlagengröße abnehmen. Für den Telefaxbereich und für jedes andere von der DBP möglicherweise bereitgestellte Endgerät gelten die beschriebenen Gegebenheiten in Analogie. Die Marktanteile von DBP und privaten Anbietern zeigen im ganzen zumindest, daß die möglichen Vorteile nicht so ausgeprägt sind, daß sich private Anbieter nicht am Markt behaupten könnten.

Wenn die DBP das Argument des "alles aus einer Hand" anführe, so handelt es sich hierbei nach Auffassung befragter Experten konkurrierender Anbieter und deren Verbänden eher um ein psychologisches Argument. Es würden vermutlich keine Verbundvorteile realisiert in dem Sinn, daß durch eine Art Kuppelproduktion von Bereitstellung des Netzes und Vertrieb der Endgeräte gesamtwirtschaftliche Kosten eingespart werden. Vielmehr steigt innerhalb der DBP der Spezialisierungsgrad der Mitarbeiter. Dies ist eine zwangsläufige Folge der wachsenden Komplexität moderner Endgeräte, vor allem im Nebenstellenbereich. Eine wichtige Rolle spielt hierbei die zunehmende Software-Ausstattung der Anlagen.

Durch die steigende Komplexität der Anlagen und die damit einhergehende zunehmende Spezialisierung des Wartungspersonals wurde auch zum Teil die Wartungsphilosophie privater Anbieter geprägt. Man ging teilweise dazu über, die Wartungskapazitäten in zentralen Wartungsstellen zu konzentrieren, die im Störfall jeden Kunden in der der Wartungsstelle zugehörenden Region betreuen. Auch bei der DBP geht die Tendenz dahin, spezialisierte Kräfte zur Lösung komplexer Störfälle überregional zu konzentrieren³⁶.

Wenn auch die angeführten Gesichtspunkte tendenziell gegen das Vorliegen von Verbundvorteilen zwischen Netzbereitstellung und Endgerätevertrieb sprechen, sollte doch - worauf von Postexperten und indirekt vertreibenden Unternehmen hingewiesen wurde - die folgende Gegebenheit nicht außer acht gelassen werden: Die DBP verfügt aufgrund der Tatsache, daß sie das Fernmeldenetz bundesweit betreut, über eine entsprechend ausgedehnte Unternehmensinfrastruktur. Die dadurch ohnehin vorhandenen Sachmittel (z. B. Dienstgebäude, Grundstücke, Kraftfahrzeuge) und die Aufbauorganisation für die Betreuung und Führung der Mitarbeiter, die auch beispielsweise für die Aus- und Weiterbildung zuständig ist, kommen auch den Kräften zugute, die

36 Vgl. Blank, Heinz und Meinert, Reiner, Das Fernmeldeamt von morgen, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen 3/1985, S. 19 f.

für den Vertrieb und die Wartung von Endgeräten zuständig sind.

Die hierbei beim Absatz von Endgeräten erzielten Deckungsbeiträge tragen zur Finanzierung eines ohnehin bestehenden Gemeinkostenblocks, der die Kosten der Unternehmensinfrastruktur umfaßt, bei. Das gilt zumindest in dem Umfang, in dem keine zusätzlichen, auf den Vertrieb der Endgeräte zurückführbaren Kosten für einen eventuellen Ausbau der Unternehmensinfrastruktur anfallen. Das heißt, es ist nicht so sehr darauf abzustellen, daß aus der gleichzeitigen Bereitstellung von Netzinfrastruktur und von Endgeräten Vorteile resultieren, als vielmehr darauf, daß eine vorhandene Unternehmensinfrastruktur, die zwar durch die Netzträgerschaft bedingt ist, die Bereitstellung zusätzlicher Produkte, im Fall der DBP eben der Endgeräte, verbilligt.

Wenn bei der Beanspruchung der Unternehmensinfrastruktur durch den Endgerätevertrieb keine Kapazitätsengpässe im Unternehmensinfrastrukturbereich auftreten, läßt sich diese als eine Ausprägung der in Abschnitt B.1.1.1 angeführten freien Produktionsfaktoren interpretieren. Allerdings verfügen auch private große Anbieter über ähnliche Vorteile. Sie nutzen ebenfalls bestehende Vertriebsinfrastrukturen, deren Aufbau sich teilweise über Jahrzehnte erstreckte, zum Vertrieb von Endgeräten. Das spricht natürlich nicht gegen das Ausnutzen von Verbundvorteilen bei der DBP.

Außerdem kann die DBP Verbundvorteile realisieren, wenn sie Kunden über neue Dienste und gleichzeitig über die dafür nötigen (posteigenen) Endgeräte informiert. Den bei dieser Beratungstätigkeit möglichen Effekten wird indessen keine allzu große Bedeutung zugemessen, da auch private Anbieter ähnlich vorteilhafte Beratungsleistungen erbringen können.

Verbundvorteile bei der Nachfrage dürften nach überwiegender Expertenmeinung hauptsächlich für die Nachfrage privater Haushalte (etwa nach Familientelefonanlagen) eine Rolle spielen und für die Erstnachfrage nach Nebenstellenanlagen. Verbundeffekte bei der Sortimentsgestaltung werden sowohl

von der DBP als auch von privaten Anbietern durch eine entsprechende Ausgestaltung des angebotenen Sortiments realisiert.

1.2.2.2 Nebenstellenbereich

Wie bereits oben angeführt, wurde von einigen Experten der Fernmeldeindustrie bezweifelt, daß die DBP in größerem Ausmaß Verbundvorteile beim Vertrieb von Endgeräten realisieren kann. Speziell treffe diese Aussage für den Nebenstellenmarkt zu. Das für die Installation und die Wartung der Anlagen erforderliche spezifische Wissen, das mit zunehmender Anlagengröße und wachsender Bedeutung der Software und der daraus resultierenden zunehmenden Komplexität der Anlagen an Bedeutung gewinnt, macht es nach Expertenauffassung unwahrscheinlich, daß Verbundvorteile im größeren Umfang durch die DBP wahrgenommen werden können.

Private Anbieter hätten im Vergleich zur DBP hingegen Spezialisierungsvorteile. Durch die Konzentration auf die Nebenstellenanlagen des eigenen Unternehmens könnten die Mitarbeiter Lernkurveneffekte realisieren, die die Mitarbeiter der Bundespost nicht im gleichen Ausmaß verwirklichen könnten.

Es wurde aber von Vertretern der Post darauf verwiesen, daß die DBP gerade im Bereich kleiner Nebenstellenanlagen sehr wohl Verbundvorteile bei der Wartung der Geräte hat. Die für die Entstörung einfacher Hauptanschlüsse notwendigen flächendeckend vorhandenen personellen Kapazitäten würden besser ausgelastet und könnten durch die Wartung von Nebenstellenanlagen (und Familientelefonanlagen) zusätzliche Deckungsbeiträge erwirtschaften. Diese Entstörtrupps sind dafür ausgebildet, auch Nebenstellenanlagen bis etwa zur Ausbaustufe 1 W 5 (nach anderen Angaben bis zur Ausbaustufe 2 W 30) mitzubetreuen. Darüber hinaus sind sie auch dazu in der Lage, die Peripheriegeräte (also Zusatzeinrichtungen und Telefonapparate) an allen anderen Nebenstellenanlagen zu reparieren. Nach DBP-Angaben sind Peripherieeinrichtungen für immerhin ca. 70 % der an Anlagen

auftretenden Störungen verantwortlich. Wenn man den Telefonapparat am einfachen Hauptanschluß als Teil des Netzes interpretiert (worüber die Meinungen freilich auseinandergehen), dann könnte man in der zweifachen Zuständigkeit des Entstördienstes somit durchaus einen Verbundvorteil zwischen Netzträgerschaft einerseits und Endgerätevertrieb andererseits sehen, der über die im vorangegangenen Abschnitt angesprochene Nutzung der vorhandenen Unternehmensinfrastruktur hinausgeht. Für komplexere Nebenstellenanlagen reduziert sich der Vorteil aber darauf, daß nur noch die Peripheriegeräte mit betreut werden können. Für die Wartung der eigentlichen Anlage sind speziell ausgebildete Kräfte nötig.

Den Nachfrageverbunden kommt nach Auffassung von Experten sowohl der DBP als auch der privaten Anbieter nach wie vor eine Bedeutung im Bereich kleiner Nebenstellenanlagen zu. Hier scheint es noch eine gewisse Rolle zu spielen, daß sich Erst-Nachfrager nach Nebenstellenanlagen oft automatisch an die DBP als den Lieferanten des bisherigen Telefonapparats wenden. Man hält es dabei für möglich, daß solchen Erstkunden oft nicht bekannt ist, daß sie ihren Bedarf auch bei privaten Anbietern decken können. Das ist wohl mit eine Begründung für den überproportional hohen Marktanteil der DBP im Segment kleiner Nebenstellenanlagen. Die Bedeutung dieses Arguments geht aber in dem Maße zurück, in dem sich auch große private Anbieter verstärkt um die Auftragsakquisition im Segment kleiner Nebenstellenanlagen bemühen. Nach Übereinstimmender Auffassung der befragten Fachleute in den Unternehmen und Verbänden spielt der Gesichtspunkt der Nachfrageverbunde und der Deckung des Bedarfs aus einer Hand bei der Nachfrage nach großen Anlagen keine Rolle. Die Schaffung von Markttransparenz durch den Nachfrager steht hier im Vordergrund. Sie dominiert den Aspekt des "alles aus einer Hand".

1.2.2.3 Telefaxbereich

Verbundeffekte aus der Netzträgerschaft und dem Vertrieb von Fernkopierern sind nach Expertenauffassung praktisch bedeutungslos, wenn man von der in Abschnitt B.1.2.2.1 skizzierten Nutzung der vorhandenen Unternehmensinfrastruktur absieht. Es besteht aber ein Verbundeffekt zu anderen von der DBP bereitgestellten Dienstleistungen. Die Instandhaltung der posteigenen Fernkopierer wird nämlich durch die ohnehin für die Wartung von Fernschreibern vorhandene Serviceorganisation mitübernommen, so daß sich der Aufbau einer eigenen Organisation erübrigte. Der Vertrieb der Geräte erfolgt über die Telefonläden und andere Dienststellen der DBP. Eine eigene Vertriebsorganisation war nicht notwendig. Hier konnten Verbunde bei der Angebotspalette wahrgenommen werden. Es treten nämlich vor allem Altkunden der DBP, also Nachfrager, die schon ihre Nebenstellenanlagen von der Post beziehen, auch als Nachfrager posteigener Fernkopierer auf.

Wenn die dargelegten Punkte für die Verwirklichung von Verbundvorteilen durch die DBP zu sprechen scheinen, so darf indessen nicht übersehen werden, daß auch private Konkurrenten der Post diese Effekte realisieren konnten. Auch bei ihnen war die Aufnahme des Angebots an Fernkopierern in bereits bestehende Vertriebs- und Serviceorganisationen möglich. Die Aufnahme der aus Japan importierten Geräte in das Vertriebsprogramm erfolgte zum Teil deshalb, um Nachfrageverbunde bei der Sortimentsgestaltung ausnutzen zu können. Sowohl für die DBP als auch für die privaten Anbieter fielen bei der Aufnahme der Fernkopierer in das Vertriebsprogramm lediglich Schulungskosten für das Personal und Vorhaltekosten für die Geräte und notwendigen Ersatzteile an. Es lassen sich allerdings keinerlei Aussagen darüber machen, welche Anbieter hier in Relation zum Marktanteil die geringsten Vertriebskosten und damit eventuell die ausgeprägtesten Verbundvorteile haben.

Ähnlich wie im Bereich der Nebenstellenanlagen wurde auch hier von privaten Anbietern darauf verwiesen, daß sie, vor

allem, wenn sie auf den Vertrieb von Fernkopierern spezialisiert sind, Spezialisierungseffekte basierend auf Lernkurveneffekten verwirklichen können, die für die DBP nicht in gleichem Umfang erreichbar sind.

1.2.2.4 Zwischenergebnis

Insgesamt ergibt sich aus den Expertengesprächen das folgende Fazit: Die DBP verfügt über eine bundesweite Unternehmensinfrastruktur, auf die beim Vertrieb von Endgeräten zurückgegriffen werden kann. Dies läßt sich als Verbundvorteil interpretieren. Ein Rückzug der DBP vom Markt würde zwar nicht notwendigerweise bedeuten, daß neue Vertriebskanäle anderer Anbieter erst aufgebaut werden müßten, aber die Kostenvorteile der DBP gingen der Volkswirtschaft verloren.

Auf der anderen Seite scheint es unter betriebswirtschaftlichen Aspekten vorteilhaft, die ohnehin bestehende Unternehmensorganisation der DBP bestmöglich auszulasten, da zusätzliche Produkte zur Deckung der Gemeinkosten der Unternehmensinfrastruktur beitragen können. Der Verzicht auf die Erzielung weiterer Deckungsbeiträge hätte zur Folge, daß die Gemeinkosten von einer kleineren Produktpalette zu tragen wären, wodurch diese möglicherweise zu höheren Preisen angeboten werden müßte. Die Aufgabe der Verbundvorteile der DBP könnte mithin zu einer Verteuerung der anderen über die bestehende Unternehmensinfrastruktur angebotenen Güter (also der Bereitstellung und Wartung der Übertragungsnetze) führen. Dies gilt allerdings nur, wenn die zusätzliche Bereitstellung von Gütern keine Kapazitätsengpässe in der bestehenden Unternehmensorganisation nach sich zieht, deren Behebung Zusatzkosten verursachen würde.

Die Vorteile einer Versorgung aus einer Hand spielen vor allem für den Bereich privater Haushalte eine Rolle. Genaue Aussagen zur Bedeutung dieser speziellen Ausprägung der Verbundvorteile des Netzträgers lassen sich allerdings nur durch eine im Rahmen dieser Studie nicht mögliche, direkte Verbraucherbefragung ermitteln. Sie sind im Grundsatz, wie

bereits die hier gemachten Ausführungen zeigen - vgl. auch die Ausführungen in Kapitel B.1.4.2.1 - nicht von der Hand zu weisen und sprechen für eine Beteiligung der DBP, da dadurch ein Beitrag zur Versorgung der Nachfrager gemäß ihren Präferenzen geleistet wird.

Es kann zudem nicht ausgeschlossen werden, daß die Post auf einzelnen Teilmärkten in gewissem Umfang auch Verbundvorteile durch Stückkostendegression verwirklichen kann. Die Bestimmung des Ausmaßes dieser Vorteile ist am besten einem wettbewerblichen Entdeckungsverfahren zu überlassen. Um den Entdeckungsprozeß zu ermöglichen, ist ein Abweichen von der ordnungspolitischen Leitlinie, die einen Rückzug der DBP vom Markt nahelegen würde, nötig. Es wäre dann allerdings Sorge dafür zu tragen, daß die Bedeutung der möglichen Verbundvorteile nicht durch die mit einer Postmitanbieterschaft eventuell einhergehenden Wettbewerbsverzerrungen, die in den Abschnitten B.2.3, B.2.4 und B.3 ausführlicher behandelt werden, geschmälert wird.

1.3 Sicherung der flächendeckenden Versorgung

1.3.1 In der Literatur vertretene Positionen

Ein weiterer Punkt, der für eine Mitanieterschaft der DBP ins Feld geführt wird, ist die Infrastruktur-Aufgabe der Post. Es wäre demnach ihre Pflicht, die Nachfrager auch in dünn besiedelten Gebieten zu günstigen Konditionen mit Telekommunikationsendgeräten zu versorgen. Dadurch würden seitens der DBP wichtige infrastrukturelle Vorleistungen erbracht, die für eine Chancengleichheit der Wirtschaft in unterschiedlichen Regionen relevant seien. Aufgrund ihrer flächendeckenden Netzpräsenz ist sie dazu in besonderer Weise geeignet³⁷. Dahinter steht der oben angesprochene Aspekt der Verbundvorteile, die die Post möglicherweise verwirklichen kann. Darüber hinaus wird in diesem Zusammenhang unterstellt, daß es für private Anbieter nicht

37 Vgl. Knieps, Günter et al., Die Rolle des Wettbewerbs im Fernmeldebereich, a.a.O., S. 127.

lohne, in Randgebieten präsent zu sein und den Bedarf dieser Regionen sicherzustellen.

Kritiker dieser Argumentation verweisen allerdings darauf, daß die DBP keinerlei Beweise für die Korrektheit dieser These liefern könne. Im Gegenteil zeigten die Märkte, auf denen sie nicht als Mitanbieter vertreten sei, daß den privaten Anbietern eine flächendeckende Versorgung ohne weiteres möglich sei³⁸. Außerdem läßt sich hier auf die Versorgung mit anderen langlebigen Konsumgütern und Investitionsgütern verweisen, die in einem dicht besiedelten und relativ gut erschlossenen Land wie der Bundesrepublik auch problemlos erfolgt, ohne daß es zu regionalen Versorgungsengpässen kommt³⁹.

Auch innerhalb der Bundespost gibt oder gab es Zweifel, ob die Post die flächendeckende Versorgung im Einzelfall tatsächlich auf Dauer zu den Konditionen erbringen kann, die sie derzeit gewährt. Es gibt hier einen internen Kostenausgleich, durch den die Versorgung dünnbesiedelter Gebiete durch die Deckungsbeiträge aus kostengünstiger zu bedienenden räumlichen Marktsegmenten subventioniert wird. Deshalb brauche die DBP einen relativ großen Marktanteil bei Nebenstellenanlagen, um den Vertrieb in den an sich unwirtschaftlichen Segmenten dieses Marktes tragen zu können⁴⁰.

Gegen das Infrastruktur-Argument der DBP wird zudem der Vorwurf einer gewissen Unschärfe geltend gemacht, da es undifferenziert sowohl die Bereitstellung der Netzinfrastuktur als auch die Bereitstellung der Endgeräte umfaßt. Es können wahrscheinlich keine allgemeingültigen, exakten Richtlinien darüber aufgestellt werden, welche der von der DBP angebotenen Leistungen oder Güter noch unter dem

38 Vgl. Eggers, Ernst, Darstellung und wettbewerbspolitische Würdigung ..., a.a.O., S. 48.

39 Vgl. ebenda, S. 48.

40 Vgl. Kliempt, Wolfgang, Die Nebenstellenanlage - Modernes Kommunikationsmittel unserer Zeit, a.a.O., S. 34.

Stichwort der Infrastruktur-Aufgabe zu subsumieren sind. Kritiker führen an, daß es zumindest nicht nur dem Entscheidungsspielraum der DBP überlassen bleiben sollte, den Umfang des zur Daseinsfürsorge zu zählenden Angebots festzulegen⁴¹.

Ein breiter Konsens dürfte allerdings darüber vorhanden sein, daß die Bereitstellung des Übertragungsnetzes seitens der DBP hierunter fällt. Für das Übertragungsnetz gelten am ehesten einige der Merkmale, die allgemein als typische Kennzeichen der materiellen Infrastrukturinvestitionen eines Landes aufgefaßt werden, wie zum Beispiel der Vorleistungscharakter dieser Investitionen, lange Amortisationszeiträume und räumliche Immobilität der Investitionen.

Inwieweit darüber hinaus die Bereitstellung von beispielsweise Gruppe-3-Fernkopierern oder digitalen Nebenstellenanlagen zu bundeseinheitlichen Konditionen als Daseinsfürsorge aufzufassen ist, bleibt eher umstritten. Unter dem infrastrukturellen Gesichtspunkt könnte es genügen, daß die DBP jedem potentiellen Interessenten die Möglichkeit eines Anschlusses an das Netz gewährleistet. Die Beschaffung hochentwickelter Endgeräte könnte hingegen dem Nachfrager überlassen bleiben. Hätte dieser aufgrund seines regionalen Standorts hierfür Preise zu zahlen, die von denen in anderen Regionen abweichen, so wären diese Abweichungen als Standortfaktoren zu interpretieren, die zu den anderen aus der Betriebswirtschaftslehre geläufigen Standortfaktoren, wie zum Beispiel Lohn- und Transportkosten, hinzukämen.

Durch die Expertenbefragung ist zu klären, ob nach Auffassung privater Anbieter und deren Verbänden sowie nach Meinung der Post ein theoretisch denkbarer Rückzug der DBP von den Endgerätemärkten negative Folgen für die flächendeckende Versorgung mit Endgeräten nach sich ziehen würde.

⁴¹ Vgl. Lerche, Peter, Das Fernmeldemonopol - öffentlich-rechtlich gesehen, a.a.O., S. 146.

1.3.2 Ergebnis der Befragungen

1.3.2.1 Allgemeine Gesichtspunkte

Die befragten Experten waren fast übereinstimmend der Ansicht, daß dem Argument einer flächendeckenden Versorgung, die sich nur durch das Angebot der DBP hinreichend sichern lasse, keine große Bedeutung zukomme. Es wurde durchweg die Auffassung vertreten, daß auch die privaten Anbieter ein bundesweites Angebot an Telekommunikationsendgeräten gewährleisten können.

Auch auf seiten der DBP ist man nicht der Meinung, daß die Nachfrage der dünn besiedelten Regionen zwingend nur aufgrund der Marktpräsenz der Bundespost befriedigt werden könne. Es wurde aber darauf verwiesen, daß sie als einziger Anbieter durch den Kontrahierungszwang nach den §§ 7 und 8 Fernmeldeanlagen-gesetz und durch den Grundsatz der Tarifeinheit im Raum zur Deckung der Nachfrage zu gleichen Konditionen gezwungen ist⁴².

1.3.2.2 Nebenstellenbereich

Hier bestand zwischen den befragten Vertretern der Anbieterfirmen keine Meinungsverschiedenheit darüber, daß prinzipiell die Versorgung der Nachfrager in der Fläche durch die privaten Anbieter gewährleistet werden könne. Die Aussage läßt sich aber dahingehend relativieren, daß nicht alle Anbieter gleichermaßen an der aktiven Markterschließung in dünnbesiedelten Regionen und im Bereich kleiner Nebenstellenanlagen interessiert sind. Man kann dies damit begründen, daß der Vertrieb mittlerer und großer Anlagen bei einem vergleichbaren Beratungs- und Vertriebsaufwand höhere Deckungsbeiträge ergibt als der Vertrieb von kleinen Anlagen.

42 Vgl. hierzu auch zum Beispiel Rohde, Jörg, Anforderungen an die Kommunikationsdienste der Deutschen Bundespost, in: Diederich, Helmut; Hamm, Walter; Zohlhöfer, Werner (Hrsg.), Die Deutsche Bundespost im Spannungsfeld der Wirtschaftspolitik, Mainz 1985, S. 163, S. 166.

Eine bundesweite Präsenz zumindest in Ballungsräumen wird allerdings in jedem Fall als notwendig zur Erreichung und Sicherung eines nennenswerten Marktanteils betrachtet. Außerdem fällt die Entscheidung über die aktive Marktpflege der entsprechenden Marktsegmente von Anbieter zu Anbieter unterschiedlich aus. Offenbar beurteilen die Anbieterfirmen die Rentabilität einer aktiven Betreuung der betreffenden Segmente verschieden. Dabei kommen einzelne Anbieter zu dem Schluß, daß eine aktive Auftragsakquisition auch in Randgebieten vorteilhaft sein kann. In der Folge können dann die Marktanteile eines Anbieters in solchen Randgebieten bis zu 60 % erreichen. Marktanteile dieser Höhe stellen aber vermutlich eher Ausnahmen als Regelfälle dar. Nach Angaben der Anbieter streuen die Marktanteile interregional - weitergehende Angaben wurden hierzu aus Gründen der Vertraulichkeit nicht gemacht - und sind vor allem von der Qualität des Vertriebspersonals vor Ort abhängig.

Unabhängig davon, ob die einzelnen Anbieter eine aktive Auftragsakquisition in der Fläche betreiben, liefern sie letztlich ausnahmslos ihre Anlagen überallhin, wenn Nachfrager an sie herantreten. Sie legen bei ihrer Preisgestaltung in der Regel bundeseinheitliche Preislisten zugrunde, so daß a priori keine räumliche Preisdifferenzierung erfolgt. Der tatsächlich gezahlte Preis hängt indessen von der konkreten Wettbewerbssituation vor Ort ab. Allerdings herrscht nicht nur in den Ballungsgebieten Konkurrenzdruck, wenn er dort auch vielfach am ausgeprägtesten ist.

Eine räumliche Preisdifferenzierung für Wartungs- und Entstörungsleistungen ist allerdings wahrscheinlich. Sie ist bereits durch den höheren Zeitaufwand plausibel, der zur Betreuung von Kunden an der Peripherie der jeweiligen Geschäftsbezirke nötig ist.

Die DBP verfügt nach eigenen Angaben über ein Netz von ca. 130 Vertriebsstützpunkten für den Nebenstellenbereich. Private Anbieter erreichen nur im Ausnahmefall eine ähnlich hohe Anzahl. Damit leistet die Bundespost sicher einen

wesentlichen Beitrag für eine flächendeckende Versorgung der Nachfrager mit Endgeräten. Vertreter des BPM wiesen darauf hin, daß ohne diese Präsenz der DBP auch andere Anbieter ihre Präsenz in der Fläche reduzieren würden.

Allerdings könnte auch das Gegenteil zutreffen. Der Rückzug der DBP aus bestimmten Marktbereichen könnte ceteris paribus die verstärkte Erschließung dieser Segmente für private Anbieter attraktiver erscheinen lassen.

Einen Überblick über die Dichte der Vertriebsnetze großer privater Anbieter geben die folgenden drei Abbildungen.

1.3.2.3 Telefaxbereich

Eine flächendeckende Versorgung wird in diesem Markt zunächst durch die Vertriebsnetze der großen Anbieter von Telekommunikationsendgeräten gewährleistet. Hinzu kommt der indirekte Vertrieb der Geräte über den Bürofachhandel. Soweit Angaben hierzu erfolgten, entspricht die Anzahl der Bürofachhändler, über die der indirekte Vertrieb der Geräte einzelner Anbieter erfolgt, in etwa der Anzahl der Telefonläden (ca. 100), über die die DBP unter anderem ihre Telefaxgeräte absetzt. Dem Bürofachhandel wurde gerade für die Versorgung der Nachfrager außerhalb der Ballungsgebiete eine besondere Bedeutung beigemessen. Allgemein wurde von Firmenvertretern darauf verwiesen, daß die bundesweite Präsenz eines Anbieters zur Sicherung bzw. zum Erreichen eines nennenswerten Marktanteils nötig sei. Das Vorhalten einer "flächendeckenden Präsenz" wird aber oftmals als unwirtschaftlich betrachtet, da die Kosten der Kapazitätsvorhaltung, etwa für die Wartung der Geräte, als zu hoch angesehen werden. Dies trifft wohl vor allem für Unternehmen zu, die ausschließlich Kopierer vertreiben und nicht die Angebotsverbunde realisieren, die beim gleichzeitigen Vertrieb verschiedener Endeinrichtungen auftreten.

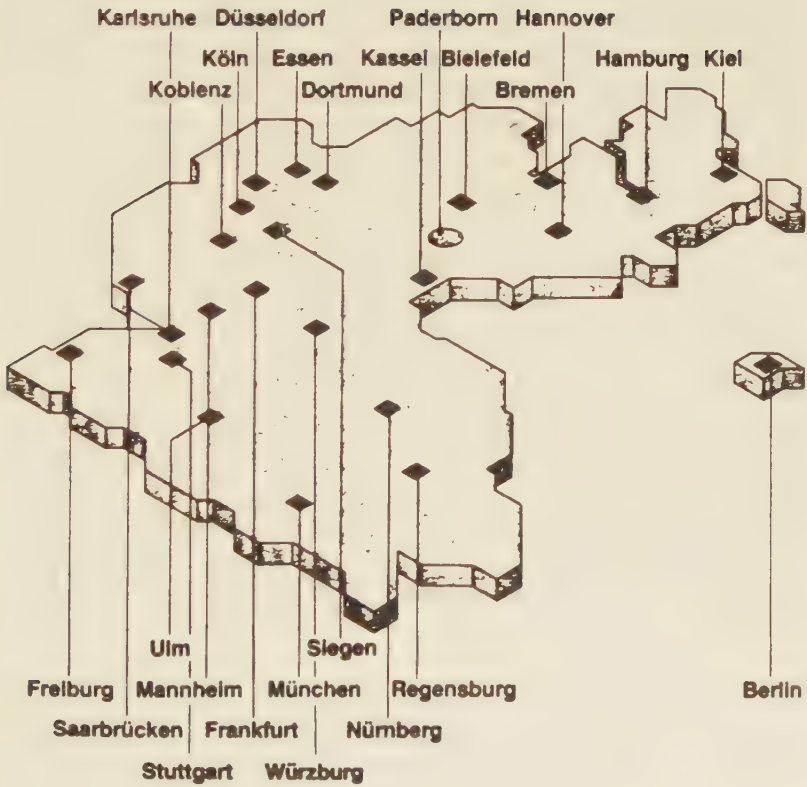
Der Marktanteil der DBP am Telefaxmarkt streut regional zwischen den einzelnen Fernmeldeamtsbezirken. Er liegt

Abbildung 7: Vertriebsnetz des größten privaten Anbieters von
Nebenstellenanlagen



Abbildung 9: Vertriebsnetz des fünftgrößten privaten Anbieters von Nebenstellenanlagen

■ = Service-Stützpunkte



jedoch in keiner Region über 25 % (Stand: Ende 1984)⁴³. Mit anderen Worten sind die privaten Anbieter mit ihren Vertriebskanälen in der Lage, auch in den dünner besiedelten Regionen in der Regel über 75 % der Nachfrager zu versorgen. Die Marktbeteiligung der DBP ist hier, legt man diese Zahlen zugrunde, keine Bedingung für die flächendeckende Versorgung der Nachfrager.

1.3.2.4 Zwischenergebnis

Unabhängig davon, welcher Anbieter über das dichtere Vertriebsnetz und die größere Anzahl von Zweigniederlassungen verfügt, ist die Beteiligung der DBP am Endgerätemarkt offenbar nicht notwendig für die flächendeckende Bereitstellung eines Angebots in diesen Märkten. Die DBP ist allerdings der einzige Anbieter, dem ein Bedienungszwang mit einheitlichen Konditionen durch gesetzliche Vorschriften auferlegt ist.

Nur wenn die Infrastrukturaufgabe der DBP so weit interpretiert wird, daß darunter auch die flächendeckende, zu einheitlichen Gebühren erfolgende Versorgung mit Endgeräten verstanden wird - was letztlich eine politische Entscheidung ist -, spricht der Gesichtspunkt der flächendeckenden Angebotsbereitstellung für eine Marktbeteiligung der DBP. Private Anbieter dürften hierzu kaum bereit bzw. in der Lage sein. Sie würden vielmehr durch die unterschiedlichen Kosten der Angebotsbereitstellung - einschließlich der Serviceleistungen - und die regional differierenden Wettbewerbsverhältnisse zu einer räumlichen Preisdifferenzierung veranlaßt.

Zusammenfassend zeigen die Ergebnisse der Befragungen, daß als Folge eines hypothetischen Rückzugs der Post vom Markt die flächendeckende Verfügbarkeit von Endgeräten im Prinzip nicht gefährdet wäre. Eine Angebotsbereitstellung zu bun-

⁴³ Quelle: Angaben des Bundespostministeriums, Bestand der Teilnehmer-Telefaxanschlüsse in den einzelnen Bereichen der Fernmeldeämter.

deseinheitlichen Konditionen ist hingegen nur durch einen Endgerätevertrieb der DBP gewährleistet.

1.4 Verbundvorteile im Marketingbereich

1.4.1 In der Literatur vertretene Positionen

Im Zusammenhang mit der Mit anb iet ers chaft der Post wird auch diskutiert, daß sie ihre bestehende Unternehmensinfrastruktur zu Marketingzwecken für das Endgeräteangebot mitbenutzen kann. Man befürchtet, daß der DBP hieraus Wettbewerbsvorteile erwachsen, die den Wettbewerb zu ihren Gunsten verzerren⁴⁴.

In ihrer Stellungnahme zum Gutachten der Monopolkommission bestreitet die DBP den Vorwurf. Sie räumt ein, daß sie sich vor dem Hintergrund ihrer Aufgabe der optimalen Bereitstellung von Telekommunikationsdiensten zwar auch zu einer aktiven Marktpolitik veranlaßt sehe. Als ein gemeinwirtschaftlich orientiertes Unternehmen könne sie ihr Marketinginstrumentarium jedoch keineswegs aggressiv oder gar zu Zwecken eines Verdrängungswettbewerbs einsetzen⁴⁵. Mit dieser Aussage wird impliziert, daß die befürchteten Wettbewerbsverzerrungen nicht ins Gewicht fallen.

Unter ökonomischen Gesichtspunkten wäre die Mitbenutzung der vorhandenen Infrastruktur zu Marketingzwecken ebenfalls unter dem Stichwort "Verbundeffekte im weiten Sinne" zu subsumieren. Sollte die DBP aufgrund ihrer Unternehmensstruktur in der Lage sein, bei der Markterschließung oder Absatzförderung Kostenvorteile gegenüber privaten Konkurrenten zu realisieren, so wären solche Kostenersparnisse unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten positiv zu beur-

44 Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 9, Die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen, a.a.O., Tz. 156.

45 Vgl. Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (Hrsg.), Stellungnahme der DBP zum Sondergutachten der Monopolkommission ..., a.a.O., Stellungnahme zu Tz. 156.

teilen⁴⁶. Es ist dabei sicher richtig, daß das mögliche Vorliegen solcher Verbundvorteile einen Einfluß auf die Wettbewerbsposition der DBP gegenüber ihren Konkurrenten ausübt. Da aber alle Ausprägungen von Verbundvorteilen die relative Konkurrenzposition eines Anbieters beeinflussen, spricht diese Tatsache für sich noch nicht gegen die Endgeräte-Aktivitäten der Post.

Anders ist die Situation zu beurteilen, wenn die DBP ihre Organisation lediglich dazu nutzt, um gewisse Mitnahmeeffekte zu realisieren. Solches wurde für den Markt für Fernkopierer verschiedentlich moniert. Den Aufwand der Markterschließung tragen dann, wie unten noch dargestellt wird, die privaten Anbieter, während die DBP den Ertrag der Akquisitionsbemühungen der Privaten in Form neuer Kunden erzielt. Hier werden keinerlei Verbundeffekte verwirklicht, die zu gesamtwirtschaftlichen Kostenersparnissen in Form nicht nötiger Absatzförderungsmaßnahmen führen. Vielmehr fallen diese ja bei privaten Anbietern an. Die DBP zieht hier nur Vorteile aus den besonderen rechtlichen Rahmenbedingungen dieses Marktes.

Die Mitnehmereffekte können allerdings auch auf seiten der privaten Konkurrenten der DBP liegen. Dies ist insbesondere bei der Einführung neuer Dienste mit neuartigen Endgeräten zu erwarten⁴⁷.

Die Aussage der DBP, sie würde ihre Marketinginstrumente, zu denen ja auch die Werbung gehört, niemals offensiv einsetzen, läßt sich wohl so allgemeingültig nicht aufrechterhalten. Als Indiz dafür möge die gerichtliche Auseinandersetzung um eine Anzeige der DBP für Nebenstellenanlagen dienen. Hierbei wurde ihr vorgeworfen, in einer Anzeige unzulässige vergleichende Werbung zu betreiben und damit gegen das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) zu verstoßen. Das Gericht bestätigte den Vorwurf und bemän-

⁴⁶ Vgl. Knieps, Günter et al., Die Rolle des Wettbewerbs im Fernmeldebereich, a.a.O., S. 129.

⁴⁷ Vgl. hierzu auch Kapitel B.2.6.

gelte die in der Anzeige aufgestellten Behauptungen⁴⁸. Diese enthalten Elemente vergleichender Werbung, da in den Anzeigentexten der falsche Eindruck erweckt wurde, daß bestimmte Leistungen zu günstigen Konditionen nur bei der DBP zu erhalten seien. Die Anzeige stellt nach Auffassung des Gerichts einen Verstoß gegen § 3 UWG dar.

So stellt sich also als für die im folgenden berichteten Expertengespräche die Frage, ob die DBP Marketing-Vorteile durch den Rückgriff auf ihre Unternehmensinfrastruktur realisieren kann. Daneben ist zu klären, ob die Post auch nach Auffassung ihrer Konkurrenten ihr Marketing-Instrumentarium tatsächlich nur zurückhaltend einsetzt oder ob das Ausnutzen der bestehenden Unternehmensstrukturen in Verbindung mit evtl. aggressiven Absatzmethoden möglicherweise zu Wettbewerbsverzerrungen führt.

1.4.2 Ergebnis der Befragungen

1.4.2.1 Allgemeine Gesichtspunkte

Die befragten Konkurrenten der Post teilten keineswegs uneingeschränkt die Auffassung, daß die DBP ihre Marketing-instrumente nicht aggressiv einsetze. Im Gegenteil wurde von mehreren Konkurrenten kritisiert, daß die DBP in ihren Werbekampagnen unterschwellig vergleichende Werbung betreibe. Dabei würde auch der den tatsächlichen Gegebenheiten zuwiderlaufende Eindruck erweckt, daß gewisse Leistungen oder Geräte nur bei der DBP, nicht aber bei privaten Anbietern erhältlich seien. Anzeigentexte wie z. B. "Bei uns erhalten Sie Service rund um die Uhr" oder "Bei uns kostet die Montagestunde einen zweistelligen Betrag" könnten beim Leser den Eindruck erwecken, daß diese Leistungen bei privaten Anbietern nicht erhältlich seien.

Im Gegenzug wurde von den Konkurrenten gefordert, die DBP sollte ihre Werbung so gestalten bzw. in ihren Anzeigen

⁴⁸ Vgl. o. V., Landgerichtskammer rügt Zeitungsanzeige der Post, in: Handelsblatt, 8. 1. 1985.

berücksichtigen, daß das von ihr vertriebene Angebot auch von privaten Anbietern zu beziehen ist. Diese Forderung wurde auch damit begründet, daß die DBP ihre Werbekampagnen zum Teil aus dem Gebührenaufkommen des Monopolbereichs finanziere. Sie verfüge dadurch über einen Werbeetat, so der Verdacht, mit dessen Umfang kaum ein privater Anbieter mithalten könne.

Von einigen konkurrierenden Anbietern wurde darauf verwiesen, daß die DBP eine Reihe von Vorteilen bei ihren Werbemöglichkeiten gegenüber privaten Anbietern habe. So ist es ihr angeblich im Gegensatz zu privaten Anbietern möglich, der monatlich verschickten Fernmelderechnung Werbematerial beizulegen. Die privaten Konkurrenten der DBP, denen diese Möglichkeit nach eigenen Angaben nicht offensteht, sehen hierin einen erheblichen Vorteil für die Post, der besonders bei der Werbung für Familientelefonanlagen und kleine Nebenstellenanlagen eine Rolle spielt. Um die Chancengleichheit zwischen der Post und den Privaten zu verbessern, wurde in diesem Zusammenhang vorgeschlagen, den Weg auch den privaten Anbietern kostenlos zur Verfügung zu stellen oder zumindest die Kosten solcher Werbeaktionen kalkulatorisch zu erfassen und den Vertriebskosten der betreffenden Produkte der DBP anzurechnen. Für die DBP kommt die Möglichkeit hinzu, die Reklameflächen in Postämtern und auf dem Dienstwagenfuhrpark zur Werbung für die eigenen Produkte zu nutzen. Bemühungen privater Anbieter, solche Flächen von der Post für die eigene Werbung zu mieten, sind offenbar im Einzelfall gescheitert.

Von seiten der DBP wurde hierzu allerdings darauf verwiesen, daß die Werbemöglichkeiten allen Interessenten offenstehen und daß die Kosten von Werbemaßnahmen den einzelnen Produktgruppen angelastet werden. Es sei demnach unzutreffend, daß die im Wettbewerb angebotenen Leistungen der DBP durch die Nichtberücksichtigung des für ihre Vermarktung nötigen Werbeaufwandes aus Einnahmen der Monopolbereiche subventioniert werden. Mithin resultiere hieraus bisher keine Wettbewerbsverzerrung zugunsten der DBP.

Zurückhaltend ist die DBP, jedenfalls nach Angaben ihrer Konkurrenten, beim Einsatz eines anderen Marketinginstruments, nämlich beim Einsatz des personal selling vor allem im Telefaxbereich. Die hier im Vordergrund stehende Beratung potentieller Kunden und das aktive Bemühen um diese wird von der DBP anscheinend nicht im gleichen Maße wie von privaten Anbietern betrieben. Konkurrierende Anbieter konstatierten hier in gewissem Umfang eine vergleichsweise geringe Absatzorientierung der Bundespost.

Für den Nebenstellenmarkt gilt diese Aussage nicht in gleichem Maße. Der Post wurde vielmehr attestiert, daß sie in den letzten Jahren ihre Vertriebsbemühungen verstärkt habe und sich, wenn auch regional unterschiedlich, in der Qualität und in den Aktivitäten ihres Vertriebspersonals kaum von privaten Anbietern unterscheide. Daß dies für den Vertrieb der Fernkopierer unter Umständen nicht im gleichen Umfang zutrifft oder zutraf, wurde von einem Experten darauf zurückgeführt, daß der Vertrieb der DBP traditionell durch den Fernsprechbereich geprägt ist und daß außerdem von der Marktanteilsbegrenzung auf dem Markt für Fernkopierer eine die Absatzaktivitäten hemmende Wirkung ausginge.

1.4.2.2 Nebenstellenbereich

Die DBP verfügt bei der Vermarktung von Nebenstellenanlagen nach Auffassung konkurrierender Unternehmen gegebenenfalls über Vertriebsvorteile in den eher dünn besiedelten Gebieten und hier vor allem beim Vertrieb kleinerer Nebenstellenanlagen. Es wurde dabei von Vertriebsfachleuten eines großen Herstellers und Direktvertreibers darauf verwiesen, daß die ohnehin vor Ort arbeitenden DBP-Bediensteten im Vergleich zu Vertretern großer privater Anbieter möglicherweise gewisse Fühlungsvorteile gegenüber potentiellen Kunden haben. Die Markterschließung bzw. das Ansprechen von potentiellen Nachfragern ist für die Postmitarbeiter dadurch eventuell leichter zu bewerkstelligen. Die mit der DBP konkurrierenden großen Produzenten beurteilen diesen möglichen Vorteil der Post insofern allerdings nicht negativ, als sie hiervon in ihrer Funktion als Lieferanten der

Post profitieren und die eigene Produktion Impulse erhält. Der Absatz der von ihnen produzierten Anlagen durch die DBP kann also unter Umständen zu geringeren Vertriebskosten erfolgen als der Eigenvertrieb der Geräte durch die Produzenten. In dem Maße, in dem sich indessen private Anbieter selbst verstärkt der Erschließung der in Frage stehenden Marktsegmente zuwenden, wird dieser Vorteil der Post unter einem anderen Gesichtspunkt betrachtet.

Was den Vertrieb von Familientelefonanlagen betrifft, wurde darauf verwiesen, daß die DBP auch noch über einen anderen Marketingvorteil gegenüber den privaten Anbietern verfügt. Die Vertriebsorganisationen der privaten Anbieter sind hauptsächlich auf die Betreuung gewerblicher Kunden ausgerichtet und nicht so sehr auf die direkte Ansprache privater Haushalte als den Hauptabnehmer der Familientelefonanlagen. Offenbar besitzt die Bundespost hier geeignetere Vertriebswege und Ansprechmöglichkeiten. Das kann auch darauf zurückgeführt werden, daß sie durch ihr Vertriebsmonopol für Telefonapparate des einfachen Hauptanschlusses eine Organisation hat, die auf die Befriedigung der Nachfrage breiter Kundenkreise abgestimmt ist. Es kommt hinzu, daß sich private Nachfrager aus Gewohnheit an die DBP wenden, wenn sie im Telefonbereich weitergehende Wünsche (wie etwa eine Familientelefonanlage) haben. Die Post kann sich den Vorteil, daß Kunden oft zunächst an sie herantreten, bei der Vermarktung neuer Produkte, wie es etwa die Familientelefonanlage darstellt, zunutze machen.

Diese Vertriebsvorteile der DBP sollten allerdings nicht als so weitgehend interpretiert werden, daß die DBP auf eigene Vertriebsanstrengungen beim Absatz der Produkte ganz verzichten kann. Wenn die Expertenaussagen zugrunde gelegt werden, läßt sich allerdings tendenziell nicht ausschließen, daß die Post in einigen Marktsegmenten, vor allem im Bereich wenig erklärungsbedürftiger Produkte mit einem geringeren Vertriebsaufwand auskommt als andere Anbieter. Die dadurch eingesparten Vertriebskosten sprechen unter gesamtwirtschaftlichen Effizienzgesichtspunkten eventuell für eine Mitanieterschaft der DBP.

1.4.2.3 Telefaxbereich

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß es sich beim Markt für Telefaxgeräte um einen Markt handelt, der ein aktives Bemühen und ein gewisses Maß an Überzeugungs- und Beratungsarbeit gegenüber neu zu gewinnenden Marktteilnehmern nötig macht. Von Mitwettbewerbern der DBP wurde dabei verschiedentlich kritisiert, daß die Post die notwendige aktive Markterschließung, das heißt das Bemühen um potentielle Kunden, den privaten Anbietern überläßt. Wenn es dann aber dem privaten Anbieter gelungen ist, einen neuen Kunden zu gewinnen und der neue Telefaxanschluß wird im zuständigen Fernmeldeamt angemeldet, so wird der Kunde gelegentlich bei der Anmeldung auf die von der DBP vertriebenen Geräte hingewiesen. Es kann dann vorkommen, daß der Kunde auf das DBP-Gerät umschwenkt, da es für ihn, bezogen auf das Preis-Leistungsverhältnis, die günstigere Alternative darstellen mag. Der private Anbieter hat in diesem Fall die Kosten der Markterschließung, etwa den angefallenen Beratungsaufwand, zu tragen, während der Ertrag in Form des verkauften (bzw. überlassenen) Gerätes der DBP zufließt.

Auch scheint es gelegentlich vorzukommen, daß Kunden mit dem Hinweis für die DBP-Geräte gewonnen wurden, bei dem Bezug der Geräte durch die DBP die für den Betrieb nötigen Anschlußdosen schneller zu erhalten, als wenn die Geräte von privaten Anbietern bezogen würden. Es wurde vereinzelt angemerkt, daß ähnliche Praktiken früher auch im Nebengeschäft eine Rolle gespielt haben mögen.

Solche manchmal genannten Fälle lassen sich aber nicht verallgemeinern. Ihr Einfluß auf die Wettbewerbsprozesse auf den betreffenden Märkten ist, legt man die Befragungsergebnisse zugrunde, nicht hoch einzuschätzen. Allerdings verschafft sich die DBP in solchen Situationen einen Vorsprung gegenüber anderen Anbietern, der lediglich durch ihre institutionell bedingte Stellung - d. h. durch die Tatsache, daß etwa der Anschluß neuer Fernkopierer beim zuständigen Fernmeldeamt der DBP anzumelden ist -, nicht

aber durch überlegene Wettbewerbsleistungen am Markt oder durch gesamtwirtschaftliche Kosteneinsparungen bewirkende Verbundvorteile bedingt ist.

1.4.2.4 Zwischenergebnis

Aus den Antworten der Befragungen kann geschlossen werden, daß es der DBP offenbar in gewissem Umfang in einigen Marktsegmenten möglich ist, Vorteile bei der Vermarktung von Endgeräten zu verwirklichen. Die Ausnutzung solcher Verbundvorteile im Marketingbereich sind im Prinzip ein Argument, das für eine Beteiligung der DBP am Endgerätemarkt spricht.

Die Bedeutung dieses Gesichtspunkts würde allerdings dann relativiert, wenn es in größerem Ausmaß zu den skizzierten Wettbewerbsverzerrungen beim Vertrieb von Endgeräten käme. Daß sich die DBP in der Intensität ihrer Absatzbemühungen kaum von den privaten Anbietern unterscheidet, ist indessen unbedenklich, wenn sich dadurch ein wettbewerbliches Verhalten der DBP am Markt dokumentiert. Soweit davon zusätzlich ein Beitrag zur Erhöhung der Markttransparenz ausgeht und dadurch der Preis- und Qualitätswettbewerb stimuliert wird, ist auch das gesamtwirtschaftlich positiv zu bewerten⁴⁹.

49 Vgl. Schmidt, Ingo, Wettbewerbstheorie und -politik, Stuttgart 1981, S. 41.

2. Direkte wettbewerbliche Auswirkungen einer Mitanieterschaft der DBP

2.1 Verbesserung der Marktstruktur durch die Beteiligung der DBP

2.1.1 In der Literatur vertretene Positionen

Bei den Aktivitäten der DBP im Endgerätesektor spielen neben den angeführten Verbundeffekten auch direkte Auswirkungen auf den Wettbewerb eine Rolle. Dabei sind die Grenzen zwischen dem Bereich der Verbundeffekte und den wettbewerblichen Folgen nicht immer eindeutig zu ziehen. Auch darf nicht vergessen werden, daß unterstellte Verbundeffekte, falls sie tatsächlich signifikant sind, immer auch die Wettbewerbssituation im Endgerätemarkt beeinflussen. Es wurde ja bereits darauf verwiesen, daß im theoretischen Grenzfall die Verbundeffekte so dominierend sein können, daß der betreffende Markt als Teil eines natürlichen Monopols und damit als wettbewerblicher Ausnahmebereich zu interpretieren ist.

Im folgenden sollen diejenigen Wirkungen einer Mitanieterschaft der DBP auf den Wettbewerb im Endgerätebereich diskutiert werden, die nicht vornehmlich auf Verbundeffekte zurückzuführen sind.

Befürworter einer Beteiligung der DBP am Endgerätemarkt verweisen darauf, daß durch die Mitanieterschaft der Post die Wettbewerbssituation auf den betreffenden Märkten verbessert werden kann. Das Auftreten der Post am Markt verhindert nach dieser Argumentation das Entstehen von nicht-kompetitiven engen Oligopolen mit ihren unerwünschten Folgen. Dahinter steht die Befürchtung, daß die Märkte für Endgeräte etwa durch Marktzutrittsschranken in Form von ausgeprägten economies of scale oder durch möglicherweise bestehende institutionell bedingte Zutrittsschranken be-

sonders anfällig für vermachtete Marktstrukturen sind¹. Potentielle Anbieter werden durch diese Zutrittsschranken, zu denen noch Abwehrstrategien (zum Beispiel Kampfpreise) der etablierten Produzenten kommen können, eventuell abgeschreckt. Der Post soll hierbei die Aufgabe zufallen, quasi als Interessenvertreter der Nachfrager aufzutreten. Der von der Post betriebene Zwischenhandel mit Endgeräten wird als rückwärtige vertikale Integration der Nachfrager interpretiert, denen eine eventuelle Kampfpreisstrategie der etablierten Anbieter durch sinkende Gerätepreise zugute kommt².

Eine Verbesserung der Marktstruktur wäre mithin auf zwei Arten für die DBP zu verwirklichen:

Zum einen könnte sie als marktmächtiger Nachfrager bei den Produzenten der Geräte Einkaufspreise durchsetzen, die für zersplitterte Einzelnachfrager nicht erreichbar wären. Die Produzenten könnten durch entsprechend große Aufträge der DBP Kostendegressionseffekte realisieren und diese bei ihren der DBP eingeräumten Konditionen berücksichtigen³. Dieser Gedankengang weist eine gewisse Parallelität zu dem Gesichtspunkt der innovationsfördernden Wirkung der DBP-Mitanbieterschaft auf. Auch hier soll ja die Verbreitung neuer Endgeräte über niedrige Preise durch die schnelle Ausnutzung von Massenproduktionsvorteilen gefördert werden.

Zum zweiten ermöglicht die DBP, wie im folgenden Abschnitt 2.2 gezeigt wird, kleinen und mittleren Produzenten überhaupt erst die Marktteilnahme, indem sie diesen ihr Vertriebs- und Servicenetz zur Verfügung stellt. Folgt man dieser Argumentation, so sind bekanntlich solche kleineren Unternehmen nicht in der Lage, aus eigener Kraft den Vertrieb und Service ihrer Geräte sicherzustellen. Sie sind vielmehr auf den Absatzkanal DBP angewiesen. Ein Rückzug

1 Vgl. Knieps, Günter et al., Die Rolle des Wettbewerbs im Fernmeldebereich, a.a.O., S. 130.

2 Vgl. ebenda.

3 Vgl. ebenda.

der Post vom Markt würde das Verschwinden der kleinen und mittleren Produzenten nach sich ziehen⁴.

Daß die DBP den Wettbewerb auf den Endgerätemärkten durch ihr Engagement intensiviere, steht zunächst in einem gewissen Kontrast zu einem Argument, mit dem die DBP früher ihre Beteiligung auf einem Endgeräteteilmarkt, dem Markt für Nebenstellenanlagen, zu verteidigen pflegte und das nach in der Literatur dokumentierten Aussagen vor einigen Jahren prinzipiell Gültigkeit hatte. Demnach hätte ein Rückzug der DBP von diesem Markt eine verschärfte Konkurrenz der verbleibenden privaten Anbieter zur Folge. Umgekehrt würde die Marktteilnahme der DBP bewirken, daß dieser scharfe Konkurrenzkampf unterbliebe. Dies sei allerdings auch erwünscht, da von einem verschärften Wettbewerbsdruck nachteilige Folgen auf die Qualität der angebotenen Nebenstellenanlagen befürchtet werden, die auch negative Auswirkungen auf das gesamte Netz nach sich ziehen könnten⁵.

Unter wettbewerbstheoretischen Gesichtspunkten spräche die durch die DBP-Mitanbieterschaft verursachte dämpfende Wirkung auf den Wettbewerb für einen Rückzug der Post vom Markt für Nebenstellenanlagen, da sich in einem wettbewerblich organisierten System die Wettbewerbsdynamik möglichst ungestört entfalten sollte. Da die DBP nach wie vor das Zulassungsrecht besitzt, sollte es von daher innerhalb ihrer Möglichkeiten liegen, die befürchteten negativen Auswirkungen eines verschärften Wettbewerbs auf die Qualität der Produkte auszuschließen. Abgesehen davon darf nicht übersehen werden, daß neben dem Preis eines Produkts auch die

4 Vgl. Stellungnahme der mittelständischen Postlieferanten und des Fernmeldehandwerks zum Thema: "Monopolistisches Verhalten der Deutschen Bundespost auf dem Endgerätemarkt", ohne Ort, März 1982, S. 7.

5 Vgl. Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (Hrsg.), Stellungnahme zum Gutachten der Sachverständigenkommission für die Deutsche Bundespost vom 6. November 1965, BTDRs. V/203 v. 10. 3. 1966, S. 1 - 25, hier zitiert nach Pausch, Rainer, Möglichkeiten einer Privatisierung ..., a.a.O., S. 495.

Produktqualitäten (und die aus einer evtl. geringen Produktqualität resultierenden Folgekosten) Wettbewerbsparameter sind, die die Kaufentscheidung der Nachfrager beeinflussen.

Die Beachtung der Qualitätskomponente durch den Nachfrager könnte bei der Kaufentscheidung deshalb eine Rolle spielen, da es sich beim Kauf einer Nebenstellenanlage um eine extensive Kaufentscheidung handeln dürfte, bei der nicht nur der Produktpreis einen Entscheidungsparameter darstellt. Der ab einer gewissen Größe eines Nachfragers formalisierte Kaufentscheidungsprozeß sollte hierbei verhindern, daß nur nach der "Billigkeit" der Anlage entschieden wird. Mögliche Kosten einer Netzschädigung durch eine qualitativ minderwertige Nebenstellenanlage würden hierbei wohl in dem Maße vom Nachfrager "internalisiert", in dem seine Erreichbarkeit bzw. seine Möglichkeiten zum Netzzutritt durch die Störungen beeinträchtigt würden. Dies gilt allerdings nur dann, wenn der Nachfrager die potentielle Störanfälligkeit der Anlage auch in etwa beurteilen könnte.

Sieht man von dem im letzten Absatz vorgebrachten Einwand ab, demzufolge die Mitanieterschaft zur Verhinderung einer ansonsten zu hohen Wettbewerbsintensität mit ihren negativen Auswirkungen auf die Produktqualität dient, stellen sich in Verbindung mit der Wettbewerbsintensivierung doch drei weitere Fragen, die für die Beurteilung der These bedeutsam sind.

Erstens ist zu diskutieren, ob die Gefahr einer Vermachtung für die beiden Märkte, in denen die Post als Konkurrent auftritt, im gleichen Maße gilt. Zweitens stellt sich die Frage, inwieweit der DBP eine gewisse Mitverantwortung für evtl. Vermachtungstendenzen zukommt. Es wäre zum Beispiel zu prüfen, ob nicht etwa eine Senkung institutioneller Marktzutrittsschranken eine ursachenadäquate Maßnahme gegen unerwünschte Vermachtungstendenzen bildet, dergegenüber eine Mitanieterschaft der Bundespost lediglich eine neutralisierende Strategie darstellen würde. Drittens ist zu erörtern, ob die DBP ihrem Anliegen einer Wettbewerbsinten-

sivierung nicht besser durch ein verändertes Auftreten am Markt entsprechen würde. In diesem Zusammenhang seien beispielhaft ihre zum Teil gegebene Inflexibilität bei den Überlassungsgebühren oder die Marktanteilsbegrenzung am Telefaxmarkt genannt.

Anhaltspunkte für die Beantwortung der ersten Frage bezüglich der Vermachtungsgefahr auf einzelnen Märkten lassen sich nur aus der Wettbewerbssituation auf den einzelnen Märkten ableiten. Das wird in den beiden folgenden empirischen Abschnitten 2.1.2.1 und 2.1.2.2 erörtert. Zur zweiten Frage einer Mitverantwortung der DBP werden von DBP-Kritikern einige Punkte vorgebracht, die nachstehend aufgeführt werden. Der DBP wird unter anderem vorgeworfen, daß die von ihr gesetzten Standardisierungsvorschriften den Wettbewerb einengen, da den Wettbewerbern einige Aktionsparameter bei der Gestaltung der angebotenen Geräte genommen würden⁶. Besonders für den Nebenstellenmarkt gelte, daß die Baustufenordnung "nachhaltig den technologischen und wirtschaftlichen Wettbewerb"⁷ einschränke. Daneben werden Marktzutrittsschranken für ausländische Anbieter bemängelt. Sie werden zum einen auf die bereits erwähnten technischen Anforderungen, die aus der Baustufenordnung resultieren, zurückgeführt. Zum anderen kommen die umfangreichen Montage- und Wartungsvorschriften hinzu, die eine Etablierung ausländischer Anbieter verhindert haben sollen. Erst in jüngster Zeit erhielten ausländische Produzenten (Mitel, Ericsson) eine Zulassung für den deutschen Markt⁸.

Generell sei der Post der Vorwurf zu machen, durch ihre Beschaffungs- und Zulassungspolitik die vermachteten

6 Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 9, Die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen, a.a.O., Tz. 90.

7 Eggers, Ernst, Darstellung und wettbewerbspolitische Würdigung ..., a.a.O., S. 45.

8 Vgl. Graf, Gerhard, Probleme der Nachfragemacht öffentlicher Anbieter unter besonderer Berücksichtigung der Vergabe fernmeldetechnischer Aufträge durch die Deutsche Bundespost, Frankfurt/Main, Bern 1981, S. 416. Ergänzend dazu sollte festgehalten werden, daß sich andere ausländische Anbieter nicht um eine Zulassung bemüht haben.

Marktstrukturen auf den Endgerätemärkten selbst herbeigeführt zu haben⁹. Hinzu kommt nach Auffassung von Postkритikern, daß bereits die Anwesenheit der Post am Markt dazu führt, daß potentielle Anbieter von einem Marktzutritt abgehalten werden, da sie gegen einen Konkurrenten ohne Konkursrisiko und mit nicht vorhersehbaren Möglichkeiten zur internen Subventionierung anzutreten hätten¹⁰.

Demnach müßte eine ursachenadäquat den Wettbewerb fördernde Politik an einer Senkung der Marktzutrittsbarrieren ansetzen. Folgerichtig findet sich auch die Forderung nach einer Vereinfachung der Zulassungspolitik, die neben erhofften innovatorischen Impulsen eine Wettbewerbsintensivierung durch in- und ausländische Newcomer bewirken soll. Die Zulassungsvoraussetzungen hätten sich lediglich auf Netz- und Benutzerschutz sowie Kompatibilität zu erstrecken, wobei gelegentlich sogar die Auffassung vertreten wird, auf Kompatibilitätsanforderungen könne ebenfalls verzichtet werden. Das wirtschaftliche Interesse der Anbieter würde von selbst das Einhalten einer gewissen Mindestkompatibilität gewährleisten¹¹.

Darüber hinaus führe ein Rückzug der DBP vom Endgerätemarkt dazu, daß die befürchteten Wettbewerbsverzerrungen - etwa durch interne Subventionierung und Vermischung von Zulasser- und Mitanbieterfunktion¹² - hinfällig würden und sich vermehrt Newcomer zum Markteintritt entschließen könnten. Diese dürften sich dann allerdings auch nicht durch die Tatsache abschrecken lassen, daß sie auf praktisch allen Endgerätemärkten immer noch gegen das gemessen an der Wert-

9 Vgl. Busch, Axel, "Brauchen wir ein Fernmeldemonopol?" - Die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen, Kieler Arbeitspapiere Nr. 228, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Kiel, März 1985, S. 30.

10 Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 9, Die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen, a.a.O., Tz. 224 und Kapitel B.2.4.

11 Vgl. Busch, Axel, "Brauchen wir ein Fernmeldemonopol?" ..., a.a.O., S. 37 f.

12 Vgl. ausführlich hierzu die Abschnitte B.2.3 und B.3.1.

schöpfung und Beschäftigtenzahl größte deutsche private Unternehmen zu konkurrieren hätten, dessen Umsatz noch 75 % des DBP-Umsatzes beträgt.

Folgt man den Positionen der Kritiker, so würde das DBP-Argument der Wettbewerbsintensivierung durch eine Mitanieterschaft nach einer erfolgten endgültigen und konsequent durchgeführten "Liberalisierung" der Märkte von selbst hinfällig werden¹³.

Mit der dritten Frage nach einem wettbewerblichen Verhalten der DBP wird folgender Punkt angesprochen: Gesetzt der Fall, das Argument der Post trifft zu und die Endgerätemärkte sind in Gefahr, durch enge Oligopole beherrscht zu werden, bietet dann die Marktteilnahme der DBP in ihrer gegenwärtigen Form einen bestmöglichen Schutz gegen denkbare Vermachtungstendenzen? Oder sollte sie dann nicht folgerichtig wie andere Unternehmen auch am Markt auftreten und für ihr Angebot Preise statt Gebühren verlangen sowie ganz generell in verstärktem Maße zu einer aktiven, marktorientierten Absatzpolitik übergehen? Die rein passive Bereitstellung angebotener Leistungen, die in der Literatur gelegentlich, wenn auch in anderem Zusammenhang, moniert und die - wenn auch nur zum Teil - durch die Empirie bestätigt wird¹⁴, deuten darauf hin, daß die DBP hier konsequenter vorgehen könnte (wenn von politischen Restriktionen wie z. B. der 20 %-Marktanteilsbegrenzung im Telefaxmarkt abgesehen wird), um ihren Zielerfüllungsgrad zu verbessern. Es sei darauf verwiesen, daß ein flexibleres Verhalten der DBP nicht nur das angesprochene Ziel der Wettbewerbsintensivierung, sondern auch den Nachweis der bereits besprochenen These der Verbundvorteile erleichtern würde. Von daher besteht also eine gewisse Zielkomplementarität zwischen den beiden Punkten.

13 Vgl. Kapitel B.3.

14 Vgl. Detjen, Günther, Betriebswirtschaftslehre des Post- und Fernmeldewesens, Band 2, a.a.O., S. 151 und Kapitel B.1.4.

In den Expertengesprächen ist zu klären, ob sich nach Auffassung der verschiedenen, in den betreffenden Märkten agierenden Gruppen - DBP, private Anbieter von Nebenstellenanlagen und von Fernkopierern sowie Nachfrager - Anhaltspunkte für das Argument finden, eine Mitanieterschaft der DBP würde dem Wettbewerb auf den Endgerätemärkten zusätzliche Impulse geben und sie vor einer Vermachtung schützen. Die Klärung einiger spezieller Aspekte, die für die Beurteilung der Wettbewerbssituation der Märkte ebenfalls wichtig sind - wie die Bedeutung von Marktzutrittschranken, die mögliche Behinderung der Wettbewerbsentfaltung durch Zulassungsrichtlinien, die vorgeblich abschreckende Wirkung der Post-Mitanieterschaft auf Newcomer und das wettbewerbskonforme Verhalten der DBP - erfolgt bzw. erfolgte eingehend an anderer Stelle (vgl. hierzu vor allem die Kapitel B.1.4, B.2.4 und B.3). Im folgenden geht es zunächst darum, ob durch die Mitanieterschaft der Post der Wettbewerb eventuell zusätzliche positive Anstöße erhält und vor allem vor einer Vermachtung geschützt wird.

2.1.2 Ergebnis der Befragungen

2.1.2.1 Nebenstellenbereich

Wie das Kapitel 2.2 noch zeigen wird, trägt die DBP durch ihre Mitanieterschaft dazu bei, daß sich nicht nur große Anbieter am Markt behaupten können. Man sollte daraus aber nicht unbedingt folgern, daß der Markt im anderen Fall in ein nichtkompetitives enges Oligopol umschlagen würde.

Fachleute von in diesem Bereich tätigen Unternehmen - aber auch der Vertreter eines die Nachfragerinteressen repräsentierenden Verbandes - wiesen darauf hin, daß auch in den Segmenten mittlerer und großer Nebenstellenanlagen, in denen die Post als Anbieter ja keine so große Rolle spielt, die Situation dennoch durch einen intensiven Preis- und Konditionenwettbewerb gekennzeichnet sei. Die Bindung an starre Gebührensätze verhindert hier ein wettbewerbsliches Verhalten der Post. Erst die in der 25. Änderungsverordnung zur Fernmeldeordnung beschlossenen Regelungen geben der

Post einen größeren Handlungsspielraum im Segment großer Nebenstellenanlagen. Die bundeseinheitlichen Gebühren für kleine und mittlere Anlagen, Familientelefonanlagen und Fernkopierer bleiben davon unberührt.

Ein weiteres Indiz für den funktionierenden Wettbewerb auf dem Markt für Nebenstellenanlagen ist der erfolgreiche Markteintritt eines Newcomers, Nixdorf, der den veröffentlichten Daten zufolge - vgl. Kapitel A.3.3.3 - innerhalb von 4 Jahren bei der Produktion von Nebenstellenanlagen einen Marktanteil von ca. 9 % erreichen konnte.

Dieser Erfolg eines Newcomers, der darauf schließen läßt, daß die Struktur des Nebenstellenmarkts nicht vermachet ist, wurde aber möglicherweise durch die Mitanieterschaft der DBF gefördert, die in jüngster Zeit dessen Anlagen in ihre Angebotspalette aufnahm.

Die Übernahme digitaler Nebenstellenanlagen von Nixdorf könnte darüber hinaus nach Auffassung von Postexperten eine den Innovationswettbewerb stimulierende Wirkung gehabt haben. Denn diese Maßnahme der DBF führte dazu, daß auch andere, etablierte Anbieter solche Anlagen beschleunigt entwickelten und in ihr Programm aufnahmen. In der Folge könnte dies den Preisverfall bei großen und mittleren Anlagen herkömmlicher (Analog-)Technik mitverursacht haben, da diese Geräte jetzt zum Teil als Auslaufmodelle mit erheblichen Abschlägen von den Listenpreisen verkauft werden. Der Innovationswettbewerb im Nebenstellenbereich könnte allerdings - worauf in Abschnitt 3.2 zurückzukommen sein wird - auch dadurch zusätzliche Impulse erhalten, daß das auf Einstimmigkeit der Fachverbandsmitglieder beruhende Verfahren bei der Festlegung neuer Leistungsmerkmale modifiziert würde. Dadurch würde evtl. ursachenadäquat die innovative Funktion des Wettbewerbs im Nebenstellensektor gefördert.

Vereinzelte wurde auch der Verdacht geäußert, daß im Gefolge eines Rückzugs der DBF der Markt von einem großen Unternehmen monopolisiert werden könnte. Ein Beleg für die Rich-

tigkeit dieser These läßt sich aber nicht finden. Die zunehmende Öffnung des inländischen Markts und eine mögliche Etablierung ausländischer Anbieter wäre eine denkbare Gegenthese zu den Befürchtungen, worauf auch verschiedentlich hingewiesen wurde.

2.1.2.2 Telefaxbereich

Es liegt auf der Hand, daß die These, ohne den Vertriebsweg DBP verschwinden kleinere und mittlere Hersteller vom Markt, für den Telefaxbereich nicht zutrifft. Von den Experten der im Markt vertretenen Firmen und ihren Verbänden wurde darüber hinaus mehrheitlich bezweifelt, daß es angesichts der ohnehin gegebenen Anbietervielfalt in diesem Markt sinnvoll sei, dem Auftreten eines weiteren Anbieters eine die Marktstruktur verbessernde Funktion zuschreiben zu wollen. Da der betreffende Anbieter darüber hinaus durch den fehlenden Spielraum bei der Gestaltung seiner Konditionen gehandikapt ist, erscheint es zweifelhaft, daß der Postmitanbieterschaft wettbewerbsintensivierende Impulse zurechenbar sind.

Möglicherweise bewirken die veröffentlichten Überlassungsgebühren der DBP eine Erhöhung der Markttransparenz, so daß man in diesem Zusammenhang eine gewisse Wettbewerbsintensivierung vermuten könnte. Zumindest teilweise handelt es sich beim Markt für Fernkopierer nach Aussage von Fachleuten allerdings um einen stark verkäuferbezogenen Markt. Der Kunde verzichtet demnach nach der erfolgten Beratung durch einen Anbieter auf das Einholen von Vergleichsangeboten, was dem die Markttransparenz erhöhenden Effekt der veröffentlichten Post-Überlassungsgebühren entgegenwirkt.

2.1.2.3 Zwischenergebnis

Unter Berücksichtigung der Situation auf den betrachteten Märkten übt die Mitanieterschaft der Post im ganzen also keinen allzu großen Einfluß auf die Wettbewerbsintensität aus. Es ist auch nicht anzunehmen, daß ein Rückzug der DBP

einen Vermachtungsprozeß auf einem der betrachteten Märkte einleiten würde.

Genauso läßt sich aber auch die These widerlegen, daß die Post selbst durch ihre Zulassungspolitik oder durch ihre Mitanbieterschaft den Markteintritt von Newcomern behindere und einer Vermachtung der Märkte Vorschub leiste¹⁵. Wenn der DBP ein flexibleres Auftreten am Markt möglich wäre, so könnte sie sich allerdings besser im Wettbewerb behaupten.

Dem Argument einer verbesserten Wettbewerbssituation kommt also, wenn die Expertengespräche zugrunde gelegt werden, keine Bedeutung für die Begründung einer Mitanbieterschaft zu. Darüber hinaus ist fraglich, ob im Falle einer eventuell drohenden Vermachtung von Endgerätemärkten prinzipiell die Mitanbieterschaft der DBP das geeignete Instrument ist oder ob nicht statt dessen zunächst die Möglichkeiten des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) ausgeschöpft werden sollten, wie dies für andere Märkte auch üblich ist.

2.2 Mittelstandspolitische Aspekte

2.2.1 In der Literatur vertretene Positionen

Eine weitere wettbewerbliche Auswirkung der Mitbeteiligung der DBP auf den Endgerätemärkten ist darin zu sehen, daß eine Reihe mittelständischer Unternehmen ihren Vertrieb fast vollständig über die DBP abwickelt. Dieses nachfolgend behandelte Argument weist einen engen Bezug zu dem in Kapitel 2.1 behandelten Gesichtspunkt einer Verbesserung der Marktstruktur durch die DBP auf. Es soll aber aufgrund der besonderen Aspekte im folgenden eigens abgehandelt werden.

Von den Befürwortern einer DBP-Beteiligung wird argumentiert, daß ein Rückzug der DBP vom Endgerätemarkt auch das Verschwinden der mittelständischen Produzenten nach sich

¹⁵ In Kapitel B.2.4 wird gezeigt, daß wesentliche Marktzutrittsschranken in diesem Markt nicht oder kaum vom Verhalten der DBP abhängen.

ziehen würde. Ihnen gingen durch einen solchen Schritt ihre bisherigen Absatzkanäle verloren. Die betroffenen Firmen wären auch nicht in der Lage, eigene Vertriebsnetze aufzubauen. Darüber hinaus ergäben sich auch negative Konsequenzen für das Fernmeldehandwerk bzw. für die regional operierenden Aufbaufirmen für Nebenstellenanlagen. Nach Angaben der Bundespost beziehen sie einen großen Teil ihrer Produkte von mittelständischen Herstellern. Dadurch haben sie auch insofern Vorteile, als sie in den Genuß von Preisvorteilen durch Kostendegressionseffekte kommen, die durch Großaufträge der DBP an kleinere Produzenten von diesen realisiert werden können¹⁶.

Für die Zukunft könnten allerdings die bis jetzt ganz auf den Absatzkanal der DBP angewiesenen Produzenten den Aufbau eigener Vertriebswege ins Auge fassen, wobei nach einem Vorschlag auch an eine verstärkte Kooperation von Produzenten und Aufbaufirmen zu denken wäre¹⁷.

Dennoch sei es unter Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte für die betroffenen Unternehmen wichtig, den Vertrieb über die DBP zu erhalten. Ohne diesen Rückhalt erscheine die mittelfristige Schaffung eigener Vertriebskanäle als zu problematisch. Auch hierbei spielt es eine wichtige Rolle, daß erst durch die Postaufträge das nötige Produktionsvolumen erreicht werde, das zur Erschließung neuer Märkte nötig sei¹⁸.

Kritiker eines Postengagements halten dem dargelegten Aspekt entgegen, daß an Stelle eines Vertriebs über die Bundespost auch der Absatz von Endgeräten über Fachhändler oder Warenhäuser eine auf mittlere Sicht denkbare Möglichkeit darstellen könne. Dieser Vorschlag wird allerdings

16 Vgl. Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (Hrsg.), Stellungnahme der DBP zum Abschlußbericht des Länderarbeitskreises ..., a.a.O., S. 8.

17 Vgl. Arnold, Franz, Die künftige Entwicklung der öffentlichen Fernmeldenetze ..., Teil 2 ..., a.a.O., S. 22.

18 Vgl. ebenda, S. 22.

seitens der DBP als nicht problemadäquat zurückgewiesen. Es steht die Befürchtung dahinter, daß vor allem die eventuell umfangreichen Montage- und Serviceleistungen insbesondere von Warenhäusern kaum mit übernommen würden¹⁹.

Unter theoretischen Gesichtspunkten wird auch argumentiert, daß die Post insofern Ergebnisse marktwirtschaftlicher Ausleseprozesse verfälsche, als sie das Bestehen von Unternehmen ermögliche, die sich ansonsten in einer Wettbewerbssituation nicht am Markt behaupten könnten. Dies sei unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten ineffizient. Falls der Markt für Endgeräte etwa zu einem engen Oligopol neige, so sei das als Wettbewerbsergebnis eben zu akzeptieren²⁰.

Dieser Position kann aber aus mindestens zwei Gründen nicht gefolgt werden: Die kleineren Produzenten nutzen einen bestehenden Absatzkanal aus. Werden hierbei Verbundvorteile verwirklicht, wie seitens der DBP argumentiert wird, und führen diese Verbundvorteile dazu, daß sich kleinere Unternehmen am Markt erhalten können, so ist nicht einsichtig, warum solche (möglichen) Vorteile nicht genutzt werden sollen und warum das Bestehen der betreffenden Unternehmen gesamtwirtschaftlich ineffizient sein soll.

Daneben ist es wettbewerbspolitisch keineswegs unbedenklich, enge und durch Marktzutrittsschranken geschützte Oligopole als Wettbewerbsergebnis zu akzeptieren und hinzunehmen. Dahinter verbirgt sich eventuell eine wettbewerbspolitische "Non Dilemma Hypothese", derzufolge jedes Ergebnis, das der Wettbewerb zeitigt, als akzeptabel hinzunehmen ist²¹. Es wird bei dieser Sichtweise vor allem

19 Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 9, Die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen, a.a.O., Tz. 132 sowie Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (Hrsg.), Stellungnahme der DBP zum Sondergutachten ..., a.a.O., Stellungnahme zu Tz 132.

20 Vgl. Busch, Axel "Brauchen wir ein Fernmeldemonopol?" ..., a.a.O., S. 30 f.

21 Vgl. Bartling, Hartwig, Leitbilder der Wettbewerbspolitik, a.a.O., S. 51.

außer acht gelassen, daß es durch die Existenz von Marktzutrittsschranken - z. B. in Form von Größenvorteilen oder auch institutionellen Zutrittsschranken - zu verfestigten, nicht wettbewerblichen Marktstrukturen kommen kann. Da auf solchen Märkten der wettbewerbliche Selbststeuerungsmechanismus außer Kraft gesetzt ist, erscheint es bedenklich, die Vermachtung eines Markts als gesamtwirtschaftlich problemlos, da als Wettbewerbsergebnis legitimiert, hinzunehmen.

Im vorigen Kapitel wurde allerdings gezeigt, daß ein Rückzug der Bundespost vom Markt nicht notwendigerweise die Gefahr einer Vermachtung erhöht.

Mit Hilfe der Expertenbefragungen könnten Zusatzinformationen darüber gewonnen werden, in welchem Ausmaß die mittelständischen Unternehmen gegenwärtig und auf mittlere Sicht tatsächlich auf den Absatzkanal DBP angewiesen sind und ob sich eine Alternative zur aktuellen Situation abzeichnet. Die Fragen richten sich vor allem an die Vertreter der direkt betroffenen Mittelständler und an Mitglieder des Verbands der Aufbaufirmen, über die ein Absatz an Stelle der Vermarktung über die DBP denkbar wäre. Spezielle Aufmerksamkeit verdient darüber hinaus die in der Literatur vertretene Befürchtung, daß der Vertrieb der Mittelständler über die Post lediglich zum Erhalt ineffizient produzierender Unternehmen beiträgt, die sich ansonsten nicht im Wettbewerb behaupten könnten.

2.2.2 Ergebnis der Befragungen

2.2.2.1 Allgemeine Gesichtspunkte

Bei den hier schwerpunktmäßig betrachteten Märkten spielen mittelstandspolitische Erwägungen lediglich für den Nebestellenmarkt eine Rolle. Fernkopierer werden in der Bundesrepublik nicht produziert. Ein Rückzug der DBP von diesem Markt hätte mithin keinen Einfluß auf die Situation mittelständischer Endgerätehersteller.

Die Fixierung der mittelständischen Produzenten von Nebensstellenanlagen auf den Vertriebsweg DBP kann als das Ergebnis einer historisch bedingten Entwicklung gesehen werden. Nach dem Zweiten Weltkrieg war die Post in starkem Ausmaß auf die Lieferungen der mittelständischen Anbieter angewiesen. Diese waren nach dem Krieg oftmals schneller wieder lieferfähig als die großen Hersteller. Der hohe Bedarf der DBP an deren Produkten führte auch dazu, daß sich die Frage des Aufbaus eines eigenen Vertriebsnetzes für diese Unternehmen nicht stellte. Ihre Produktionskapazitäten wurden und werden nahezu vollständig durch Aufträge der DBP beansprucht.

Die Chancen der mittelständischen Hersteller, sich aus dieser einseitigen Abhängigkeit vom Vertriebsweg DBP zu lösen, wurden von Experten der betroffenen Unternehmen, aber auch des ZVEI, übereinstimmend als äußerst gering angesehen. Als neue Vertriebsmöglichkeiten käme der Aufbau eines eigenen Vertriebsnetzes oder die Nutzung fremder, bisher vernachlässigter Absatzkanäle in Frage. Wie im folgenden gezeigt wird, handelt es sich dabei allerdings um keine realistischen Alternativen zum Vertrieb über die DBP, obwohl den betroffenen Herstellern selbst an einer Diversifizierung ihrer Absatzkanäle gelegen wäre, um die einseitige Abhängigkeit von einem Hauptabnehmer zu reduzieren.

2.2.2.2 Eigenvertrieb als Alternative ?

Als erste Möglichkeit könnten die betroffenen Unternehmen eigene Vertriebs- und Servicenetze aufbauen. Offenbar trat beispielsweise das niedersächsische Wirtschaftsministerium mit solchen Vorschlägen an diese Unternehmen heran.

Dem steht jedoch entgegen, daß der Aufbau eines direkten Vertriebsnetzes die finanziellen Möglichkeiten der betreffenden Anbieter bei weitem überstiege. Nach Angaben von Fachleuten in den betroffenen Unternehmen wäre die Errichtung und Unterhaltung eines Vertriebs- und Servicestützpunkts mit Kosten von mindestens 1 Mio. DM pro Jahr zu veranschlagen. Um am Markt bestehen zu können, wird eine Prä-

sens zumindest in Ballungsgebieten für nötig erachtet, wofür eine Untergrenze von mindestens zehn Stützpunkten im Bundesgebiet anzusetzen wäre. Damit entstünden mithin jährliche Vertriebskosten von über 10 Mio. DM für das betreffende Unternehmen. Es ist davon auszugehen, daß der Aufbau eines eigenen Vertriebsnetzes zunächst mit erheblichen Anlaufverlusten verbunden ist. Die darin investierten Mittel werden sich den Experten zufolge, wenn überhaupt, erst mittel- bis langfristig amortisieren. Bei Jahresumsätzen der in Frage stehenden Unternehmen zwischen 65 und 180 Mio. DM ist es nicht realistisch, davon auszugehen, daß die Unternehmen die für den Vertrieb notwendigen finanziellen Mittel - ca. 10 Mio. DM jährlich - bereitstellen könnten. Auch eine in Analogie zur bereits bestehenden Entwicklungskooperation denkbare Vertriebskooperation würde an den vorliegenden prinzipiellen Problemen nach übereinstimmender Aussage der Firmenvertreter nichts ändern und nach wie vor außerhalb der Möglichkeiten der Unternehmen liegen.

Der Versuch des zunächst schrittweisen Aufbaus eines eigenen Vertriebsapparats mit beispielsweise einer Vertriebsniederlassung am Betriebsstandort erscheint ebenfalls als ein wenig erfolgversprechender Weg. Der Ansatz eines Mittelständlers, zunächst am Betriebsstandort Berlin eine Vertriebsniederlassung zu unterhalten, mußte nach einiger Zeit mangels Erfolgs wieder aufgegeben werden.

Es wurde auch darauf verwiesen, daß - abgesehen von den finanziellen Restriktionen - die Möglichkeiten, sich mit einem eigenen Vertrieb am Markt zu behaupten, dadurch erheblich eingeschränkt werden, daß die mittelständischen Unternehmen gegen seit Jahrzehnten etablierte Produzenten mit Direktvertrieb zu bestehen hätten. Deren Vertriebsnetze konnten über einen sehr langen Zeitraum aufgebaut werden. Obwohl die mittelständischen Hersteller ebenfalls seit Jahrzehnten im Endgerätebereich tätig sind, führte der indirekte Vertrieb ihrer Produkte dazu, daß sie dem Endnachfrager nach ihren Erzeugnissen in der Regel kaum bekannt sein dürften, denn die Geräte werden ja im allgemeinen als Postgeräte vertrieben. Teilweise wird der Postvertrieb von

den Kunden sogar damit assoziiert, daß die DBP die Produkte selbst fertigt.

Trotz der ungünstigen Voraussetzungen ist eines der mittelständischen Unternehmen z. Zt. dabei, eine eigene Vertriebs- und Serviceorganisation aufzubauen. Dadurch gelang es, den Anteil der Lieferungen an die DBP von 90 % auf 70 % des im Fernmeldebereich getätigten Umsatzes zu reduzieren. Der Fernmeldebereich wiederum hat bei diesem Unternehmen einen Anteil von ca. 72 % am Gesamtumsatz, so daß sich das Postgeschäft auf ungefähr die Hälfte des Gesamtumsatzes beläuft. Dennoch ist nach Firmenangaben die Abhängigkeit des Unternehmens vom Vertriebsweg DBP de facto mit 100 % anzusetzen, da ein Wegfallen der DBP-Aufträge nicht durch einen entsprechenden Kapazitätsabbau und einer damit einhergehenden Reduktion der fixen Kosten kompensiert werden könnte.

2.2.2.3 Alternative Absatzkanäle ?

Neben dem Eigenvertrieb erscheint die Möglichkeit alternativer Absatzkanäle, in erster Linie über die Aufbaufirmen, als ein denkbarer Weg zur Reduktion der Abhängigkeit mittelständischer Unternehmen vom Vertrieb über die DBP. Die folgenden Zahlen zeigen jedoch, daß dem Vertrieb über die Aufbaufirmen nur eine vergleichsweise geringe Bedeutung zugemessen werden kann.

Der Gesamtumsatz der Gemeinschaft für Fernmeldetechnik (GFT) als der Einkaufsgenossenschaft des Verbandes der Aufbaufirmen betrug 1984 45 Mio. DM. Davon entfielen allein ca. 17 Mio. DM bzw. 37,8 % des Umsatzes auf den Vertrieb von Signal-, Feuer- und Alarmanlagen. 6,7 % des Umsatzes wurden mit Fernsprechapparaten (als Zusatzeinrichtungen zu Nebenstellenanlagen) getätigt. Auf Nebenstellenanlagen der Baustufen 2 und 3 entfielen ca. 15 Mio. DM. Die restlichen 9 - 10 Mio. DM Umsatz (ungefähr 22 % des Gesamtumsatzes der GFT) werden mit kleinen Nebenstellenanlagen und Familientelefonanlagen gemacht. Der Anteil der Nebenstellenanlagen der Baustufe 1 dürfte also weniger als

20 % des GFT-Umsatzes betragen. Das Produktionsvolumen kleiner Nebenstellenanlagen der Baustufe 1 eines einzigen Unternehmens der Entwicklungsgruppe Nord ist aber bereits mit ca. 35 Mio. DM anzusetzen, so daß nach derzeitigen Umsatzgrößen die GFT nicht einmal ein Drittel der Produktion eines Unternehmens absetzen könnte. Der Gesamtumsatz der Gruppe Nord in diesem Bereich ist mit ungefähr 100 Mio. DM zu veranschlagen. Daraus folgt, daß die GFT von ihrem derzeitigen Einkaufsvolumen her nicht in der Lage ist, mehr als 10 % des Umsatzes dieser drei mittelständischen Unternehmen im Bereich kleiner Nebenstellenanlagen aufzunehmen. Die tatsächliche Bedeutung des Vertriebs über die GFT wird für die betreffenden Unternehmen noch dadurch geschmälert, daß die GFT die in Frage stehenden Produkte nicht nur über die Nordgruppe, sondern auch von Merk als viertem Mittelständler, den großen Herstellern und einem ausländischen Newcomer bezieht. Auch wenn man nun berücksichtigt, daß nicht alle Aufbaufirmen ihren Einkauf über die GFT abwickeln, ändert sich an den aufgezeigten Relationen nichts Wesentliches.

Bei einem hypothetischen Rückzug der DBP wäre nach übereinstimmender Auffassung der befragten Fachleute in den betroffenen Unternehmen kaum damit zu rechnen, daß sich der Anteil der Aufbaufirmen am Gesamtmarkt und damit deren Bedeutung als Vertriebsweg für die mittleren Produzenten wesentlich erhöhen wird. Auch nach eigener Einschätzung des VAF sind die Aufbaufirmen aufgrund ihrer unzureichenden Vertriebskapazitäten kaum dazu in der Lage, die Vermarktung der Produkte mittelständischer Unternehmen in einem stärkeren Ausmaß zu übernehmen.

Zusätzlich ist der Vertrieb über die Aufbaufirmen unter einem anderen Gesichtspunkt für die betroffenen Produzenten problematisch. Da am Jahresanfang lediglich Rahmenverträge zwischen der GFT und den Produzenten über die Lieferung einer bestimmten Anzahl von Anlagen geschlossen werden, diese Anlagen aber erst dann vom Produzenten abgerufen werden, wenn sie von den Aufbaufirmen an einen Endnachfrager verkauft sind, muß beim Lieferanten praktisch eine

Produktion auf Abruf erfolgen. Die Produktion der in den Rahmenverträgen vereinbarten Mengen auf Vorrat ist für die mittelständischen Unternehmen insofern problematisch, als die dadurch bedingten Kosten der Kapitalbindung zu hoch sind.

Andere Vertriebskanäle zeichnen sich offenbar in der Bundesrepublik nach Auffassung der befragten Experten nicht ab. Selbst wenn ein Verkauf von Anlagen etwa über Warenhäuser und ähnliche Einrichtungen denkbar wäre, ließe sich damit für die mittelständischen Unternehmen noch nicht das Problem der Abhängigkeit vom Absatzweg DBP lösen. Denn nur durch die Aufträge der Post sind diese Unternehmen dazu fähig, in effizienten Losgrößen zu produzieren bzw. ihre bestehenden Fertigungskapazitäten auszulasten.

Die Möglichkeit, sich über eine Veränderung des Produktspektrums vom Alleinvertrieb durch die DBP zu lösen, ist ebenfalls mittel- bis langfristig ohne praktische Bedeutung. Dies kann exemplarisch am Beispiel eines mittelständischen Unternehmens gezeigt werden. Hier entfallen nämlich weniger als 10 % des Umsatzes auf Geräte, die nicht dem Bereich der Telekommunikationsendgeräte zurechenbar sind. Der Absatz dieser Produkte stagniert, und ihr Produktlebenszyklus kommt in die letzte Phase. Entsprechend wird ihre Bedeutung für den Umsatz des Unternehmens noch weiter zurückgehen. Die Forschungs- und Entwicklungsressourcen des Unternehmens wurden inzwischen ganz auf die Entwicklung neuer Telekommunikationsendgeräte konzentriert, da dieser für das Unternehmen ohnehin dominierende Bereich als wesentlich erfolgversprechender für die zukünftige Entwicklung angesehen wird.

2.2.2.4 Mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der mittelständischen Unternehmen ?

Wenn auch die mittelständischen Unternehmen auf die DBP als Absatzkanal angewiesen sind und sich offenbar keine Vertriebsalternativen abzeichnen, läßt sich doch daraus nicht die Folgerung ziehen, die DBP sichere hier ineffizient arbeitenden Unternehmen, die sich ansonsten im Wettbewerb am Markt nicht behaupten könnten, ihre Existenz. Die in Frage stehenden Unternehmen behaupten sich sehr wohl im Wettbewerb am Markt. Zwar könnten sie aufgrund der für diesen Markt typischen Vertriebswege nicht im Wettbewerb um den Endnachfrager bestehen. Sie sind aber offenbar in der Lage, sich im Beschaffungswettbewerb der DBP durchzusetzen.

Da die betroffenen Unternehmen, wie gezeigt, in erheblichem Ausmaß auf die Aufträge der Bundespost angewiesen sind, haben sie auch ein besonderes Interesse daran, bei Ausschreibungen um Postaufträge berücksichtigt zu werden. Sie müssen also darum bemüht sein, sowohl durch den Preis als auch durch die Qualität ihrer Produkte gegenüber den großen Anbietern bestehen zu können. Wie bereits dargestellt wurde²², scheinen Betriebsgrößenvorteile bei der Produktion von Nebenstellenanlagen keine so dominierende Rolle zu spielen. Unter diesem Gesichtspunkt soll es den hier betrachteten mittelständischen Unternehmen möglich sein, zu ähnlichen Bedingungen wie große Anbieter zu produzieren und ihre Produkte zu entsprechend konkurrenzfähigen Konditionen zu vermarkten. Große Anbieter haben allerdings den Vorteil, bei ihrer Angebotsabgabe im Einzelfall mit Deckungsbeiträgen kalkulieren zu können, während die kleinen Anbieter nach eigenen Angaben zu einer Kalkulation auf Vollkostenbasis gezwungen sind. Unter der oben angeführten Prämisse, daß beide zu ähnlichen Bedingungen produzieren können, werden allerdings die produktspezifischen Einzelkosten als Indikator für die Effizienz bei beiden Unternehmenstypen in etwa gleich hoch sein.

²² Vgl. Kapitel A.5.2.2.

Von den mittelständischen Unternehmen gehen in den Marktsegmenten, in denen sie tätig sind, eine Reihe von innovativen Impulsen aus, die die Wettbewerbsfähigkeit dieser Unternehmen dokumentieren. Bei der Entwicklung einer neuen Generation von Nebenstellenanlagen der Ausbaustufe 1 W 5 verzichteten zum Beispiel große Produzenten nach anfänglichen Schwierigkeiten auf die Entwicklung und Produktion einer eigenen Anlage dieses Typs. Statt dessen gingen sie dazu über, die fortgeschritteneren Anlagen gleichen Typs eines mittelständischen Produzenten unter dem eigenen Firmennamen zu vertreiben. Außerdem gehen Familientelefonanlagen und A-3-Schaltungen als einfachste Nebenstellenanlagen auf Entwicklungen mittelständischer Produzenten zurück.

Auch in anderen Endgerätebereichen können sich die mittelständischen Unternehmen offenbar mit innovativen Produkten gegenüber den großen Unternehmen behaupten. Die einzige deutsche Eigenentwicklung bei schnurlosen Telefonen wurde beispielsweise von einem Mittelständler hervorgebracht. Außerdem ist eines der betreffenden Unternehmen an führender Stelle bei der Entwicklung des Magnetkartentelefons Makatel beteiligt. Das Komforttelefon Alpha wurde auf Anregung und in Zusammenarbeit mit der DBP von mittelständischen Unternehmen entwickelt, und es geht nicht, wie in einigen Literaturquellen irrtümlich unterstellt, auf die Entwicklung eines großen Elektrokonzerns zurück.

Wenn man die folgenden Angaben eines mittelständischen Unternehmens als branchentypisch verallgemeinern kann, so wird die Produktpalette der Mittelständler prinzipiell auf einem aktuellen Stand gehalten. Der betreffende Produzent erwirtschaftet über 80 % seines Umsatzes mit Eigenentwicklungen, die weniger als 5 Jahre alt sind.

Die angeführten Beispiele mögen die These belegen, daß auch von mittelständischen Unternehmen innovative Impulse für den Endgerätebereich ausgehen. Diese regen wiederum die großen Produzenten zu vermehrten Innovationsbemühungen in den betrachteten Bereichen an, die ohne den Konkurrenzdruck

der mittelständischen Unternehmen möglicherweise nicht im gleichen Umfang zu erwarten wären.

Die befragten Fachleute gerade auch der mittelständischen Unternehmen verwiesen allerdings darauf, daß das Innovationspotential und die Innovationsfähigkeit der Unternehmen an die Aufträge der DBP gebunden sind. Das Entwicklungsrisiko bei neuentwickelten Produkten trägt zwar in vollem Umfang der Produzent. Wenn aber eine Neuentwicklung bei einem Auftrag der DBP zum Zuge kommt, so ist für das entwickelnde Unternehmen die Produktion und der Verkauf (an die DBP) von wirtschaftlichen Stückzahlen gesichert. Das endgültige Vermarktungsrisiko für das neuentwickelte Produkt verbleibt dann der DBP.

Die Gefahr, daß hierbei letztlich am Markt vorbeientwickelt und produziert wird, wurde von den befragten Experten als relativ gering eingeschätzt. Wenn nämlich in Zusammenarbeit zwischen der DBP und den Produzenten Leistungsprofile für neu zu entwickelnde Anlagen erstellt werden, so kann dabei auf ein Marktforschungsinstrumentarium zurückgegriffen werden, das dem der privaten Direktvertreiber entspricht.

2.2.2.5 Zwischenergebnis

Als Ergebnis der Befragungen kann man festhalten, daß die mittelständischen Unternehmen auf den Vertriebsweg DBP angewiesen sind. Alternative Vertriebskanäle sind zumindest mittelfristig nicht in Sicht. Das in der Literatur vorgebrachte mittelstandspolitische Argument für eine Beteiligung der DBP am Endgerätemarkt hat insofern eine sichere Grundlage.

Hierbei sollte auch berücksichtigt werden, daß es sich um Unternehmen handelt, die sich aufgrund ihrer Produktpalette durchaus im Beschaffungswettbewerb um die DBP-Aufträge als konkurrenzfähig erwiesen haben. Von den betrachteten Unternehmen gehen darüber hinaus innovative Impulse auf die Endgerätemärkte aus.

Es ist allerdings auch darauf zu verweisen, daß unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten die Zahl der primär betroffenen Arbeitsplätze in den Unternehmen mit ca. 4.400 - vgl. auch Abschnitt A.3.3.1 - eine verhältnismäßig geringe Rolle spielt.

2.3 Wettbewerbsverzerrungen durch interne Subventionierung bei der DBP

2.3.1 In der Literatur vertretene Positionen

Die bis jetzt diskutierten Punkte belegen einige der positiven Aspekte, die einer DBP-Mitanbieterschaft zugeschrieben werden²³ und die trotz der ordnungspolitischen Leitlinie, staatliche Unternehmen grundsätzlich von Wettbewerbsbereichen fernzuhalten, in diesem Fall eine differenziertere Betrachtung erzwingen.

Allerdings dürften von einer Mitanieterschaft der DBP möglichst keine störenden Auswirkungen auf den Selbststeuerungsmechanismus des Wettbewerbs ausgehen. Im konkreten Fall fürchten Kritiker der DBP, daß Wettbewerbsverzerrungen durch eine mögliche interne Subventionierung des DBP-Angebots hervorgerufen werden. "Gegen eine Beteiligung der Post spricht vor allem, daß sie, solange sie Alleinanbieter im Netz bleibt, durch den Ertrag aus dem Monopolbereich über Mittel zur Preisstrategie verfügt, die sie gegen die Mitbewerber am Endgerätemarkt einsetzen könnte"²⁴. Verluste in Wettbewerbsbereichen könnten deshalb auch verkraftet und gegebenenfalls in Kauf genommen werden, um Marktpositionen auszubauen und um potentielle Konkurrenten vom Marktzutritt abzuhalten²⁵.

23 Ein weiterer positiver Aspekt ist die in Kapitel B.2.6. diskutierte innovationsfördernde Wirkung einer Mitanieterschaft der Bundespost.

24 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1985/86, BT Drs. 10/4295, Tz. 348.

25 Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 9, Die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen, a.a.O., Tz. 156.

Diese Möglichkeiten interner Subventionierung kommen zu den noch zu behandelnden denkbaren Verhaltensweisen der Post hinzu, ihre Marktstellung²⁶ nicht allein durch überlegene Marktleistungen auszubauen. Wie im folgenden Abschnitt 2.4 weiter ausgeführt, besteht außerdem die Gefahr, daß potentielle Anbieter vom Marktzutritt abgeschreckt werden. Vor allem werden indessen effizienter arbeitende Anbieter, die über keine Möglichkeiten zur internen Subventionierung verfügen, eventuell vom Markt verdrängt²⁷.

Zwar haben Multiproduktunternehmen immer die Möglichkeit zur internen Subventionierung einzelner Geschäftsbereiche. Im Fall der Bundespost wäre dies, vorausgesetzt der unterstellte Vorwurf träfe auch zu, um so bedenklicher, als sie die "Ausgleichsmasse" aus Bereichen erwirtschaftet, in denen sie nicht nur keinem Wettbewerbsdruck ausgesetzt ist, sondern in denen sie im Rahmen eines wettbewerblichen Ausnahmebereichs ein gesetzlich geschütztes natürliches Monopol hat.

Die Bundespost weist Vorwürfe dieser Art zurück. Interne Subventionierung von im Wettbewerb angebotenen Geräten (Fernkopierer und Nebenstellenanlagen) habe nicht stattgefunden. Vielmehr erziele die DBP in diesen Marktsegmenten eine weitgehende Kostendeckung. Sie habe ihre Stellung keinesfalls dazu mißbraucht, durch Preise, die unter den Selbstkosten liegen, ihre Marktposition auszubauen²⁸. Abbröckelnde Marktanteile der DBP bei Nebenstellenanlagen würden im übrigen die These der durch eine Mitanbieter-

26 Vgl. Kapitel B.3.

27 Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 9, Die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen, a.a.O., Tz. 222 und Kapitel B.2.4.

28 Vgl. Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (Hrsg.), Stellungnahme der DBP zum Sondergutachten der Monopolkommission ..., a.a.O., Stellungnahme zu Tz. 156.

schaft hervorgerufenen Wettbewerbsverzerrungen widerlegen²⁹.

Auch von anderer Seite wird bezweifelt, daß die DBP eine auf ruinösen Wettbewerb hinauslaufende Preispolitik betreibe. Zum Beleg dafür werden die Konditionen für Telefaxgeräte angeführt. Bei den Anhörungen von Industrieverbänden vor der Monopolkommission haben die Lieferanten der Faxgeräte der DBP ausgeführt, daß der Endpreis der Geräte im üblichen Verhältnis zum Bezugspreis der Post stehe und auf einer normalen Kalkulation beruhe³⁰. In der Tat scheinen auch die rückläufigen Marktanteile der DBP auf dem Telefaxmarkt dafür zu sprechen, daß ein Verdrängungswettbewerb durch die Post nicht stattfindet.

Inwieweit die Bundespost bei einzelnen Aktivitäten tatsächlich eine Kostendeckung erreicht und ob hierbei lediglich Einzel- oder Vollkosten gedeckt werden - vgl. dazu auch weiter unten -, läßt sich bisher kaum feststellen. Ihre an "Diensten" orientierte Kostenrechnung und das Vorliegen von Verbunden bei der Produktion erschweren eindeutige Aussagen³¹. Möglicherweise sprechen einige Anhaltspunkte, die sich aus der Kalkulation der Überlassungsgebühren für Fernkopierer ergeben, dafür, daß die Post durch diese Gebühren eventuell nicht alle dem Vertrieb der Geräte zurechenbaren Einzelkosten decken kann³². Fraglich ist auch, ob sich solche Kostenunterdeckungen noch den Anlaufverlusten neuer Geräte und Dienste zurechnen lassen.

Wie bereits ausgeführt, weist die DBP grundsätzlich die These einer mangelnden Kostenorientierung ihrer Gebühren

29 Vgl. Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (Hrsg.), Stellungnahme zum Abschlußbericht des Länderarbeitskreises ..., a.a.O., S. 5a.

30 Vgl. Stellungnahme mittelständischer Postlieferanten ..., a.a.O., S. 5.

31 Vgl. Knieps, Günter, Is technological Revolution ..., a.a.O., S. 594.

32 Vgl. hierzu ausführlicher Kapitel B.2.3.2.3.

zurück. Sie verweist im Gegenzug zudem auf Wettbewerbsnachteile, welche bei ihr als einem staatlichen Unternehmen zu Buche schlagen. Besonders die Inflexibilität der durch Rechtsverordnungen festgelegten und veröffentlichten Gebühren verhindere die nötige Beweglichkeit gegenüber ihren Wettbewerbern. Hinzu komme die Pflicht, jede Nachfrage zu gleichen Bedingungen zu erfüllen³³.

Zwei Punkten sollte an der Stelle besondere Beachtung geschenkt werden. Erstens verdient der Begriff der Kosten eine genauere Klärung, was zunächst geschehen soll. Zweitens ist zu fragen, ob es plausibel erscheint, der DBP auch eine entsprechende Motivation für den möglichen Verdrängungswettbewerb zu unterstellen. Darauf wird nach der Behandlung des ersten Punktes eingegangen.

Wenn der DBP vorgeworfen wird, ihr Angebot sei nicht kostendeckend³⁴, dann wird nicht explizit verdeutlicht, welche Kostenbegriffe den Vorwürfen zugrunde liegen. Umgekehrt gilt genauso, daß aus dem Argument der Post "bei der Gebührengestaltung von im Wettbewerb angebotenen Endgeräten ... (ließe) sich die DBP ausschließlich von Kostengesichtspunkten leiten"³⁵, nicht klar wird, welche Kostenbegriffe unterstellt werden.

Wenn man auf die aus den Deckungsbeitragsrechnungssystemen bekannten Kostenbegriffe als den in der betriebswirtschaftlichen Kostentheorie anerkannten Systemen abstellt, so wird deutlich, daß die gegenüber der DBP vorgebrachten Bedenken

33 Vgl. Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (Hrsg.), Stellungnahme der DBP zum Sondergutachten der Monopolkommission ..., a.a.O., Stellungnahme zu Tz. 156; Graffe, Heinrich und Bilgmann, Günter, Die Deutsche Bundespost in der sozialen Marktwirtschaft, a.a.O., S. 226.

34 Konkurrierende Anbieter von Fernkopierern kritisierten zum Beispiel den bei den Faxüberlassungsgebühren zugrunde liegenden Gemeinkostenzuschlag von 25 % als unzureichend, vgl. auch Kapitel B.2.3.2.3.

35 Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (Hrsg.), Stellungnahme der DBP zum Sondergutachten der Monopolkommission ..., a.a.O., Stellungnahme zu Tz. 156.

zumindest einer Präzisierung bedürfen. Unter kostentheoretischen Gesichtspunkten läßt sich der Vorwurf der internen Subventionierung nicht halten, wenn damit lediglich gemeint ist, daß durch die Überlassungsgebühren der DBP keine oder allenfalls geringe Deckungsbeiträge für die Gemeinkosten erwirtschaftet würden. Das gleiche gilt für den von Konkurrenten der DBP geäußerten Verdacht, daß etwa die Gebühren für Fernkopierer nur unzureichend zur Gemeinkostendeckung beitragen würden. Dieser Aussage liegen offenbar Vorstellungen der traditionellen Vollkostenrechnung zugrunde, für die typisch ist, daß Kosten unter Vernachlässigung des Identitätsprinzips verteilt werden³⁶. Dabei wird außer acht gelassen, daß jede Schlüsselung von Gemeinkosten willkürlich sein muß, da sie dem Charakter der Gemeinkosten zuwiderläuft. Für diese Kosten ist kennzeichnend, daß es eine logisch zwingende Schlüsselung auf einzelne Produkte oder Produktgruppen nicht geben kann. Legt man hingegen die aus der Einzelkosten- und Deckungsbeitragsrechnung geläufigen Gedanken und Kostenbegriffe zugrunde, so kann der Vorwurf der internen Subventionierung nur dann aufrechterhalten werden, wenn er sich darauf bezieht, daß die produktspezifischen Einzelkosten durch die Überlassungsgebühren nicht gedeckt werden.

Nur die im Sinne des Identitätsprinzips³⁷ dem Vertrieb der Produkte direkt zurechenbaren Einzelkosten sind den aus dem Gerätevertrieb resultierenden Einzelerlösen gegenüberzu-

36 Vgl. Diederich, Helmut, Allgemeine Betriebswirtschaftslehre Band 2, 4. Auflage, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1981, S. 316 f.

37 Zum Identitätsprinzip vgl. zum Beispiel Riebel, Paul, Thesen zur Einzelkosten- und Deckungsbeitragsrechnung, in: Chmielewicz, Klaus (Hrsg.), Entwicklungslinien der Kosten- und Erlösrechnung, Stuttgart 1983, S. 22, S. 31. Nach Riebel kann die Zurechnungsproblematik von Kosten und Erlösen nur mit Hilfe des Identitätsprinzips logisch gelöst werden. Zwei Größen können nur dann einander oder einem anderen Objekt eindeutig zugerechnet werden, wenn sie auf die gleiche Entscheidung wie das Objekt selbst zurückgehen. Da das Identitätsprinzip auch auf die Zurechnung von Erlösen für Güter bezogen werden kann, leitet sich davon der entscheidungsorientierte Kosten- und Erlösbegriff ab, bei dem die Ausgaben bzw. Erlöse durch die Entscheidung über das betrachtete Objekt veranlaßt sind.

stellen. Von einer internen Subventionierung kann man streng genommen nur dann sprechen, wenn die Einzelerlöse nicht zur Deckung der Einzelkosten ausreichen. Die Gemeinkosten stellen hingegen einen Deckungsbedarf dar, für den die die Einzelkosten übersteigenden Einzelerlöse sowie gegebenenfalls anfallende Gemeinerlöse Deckungsbeiträge liefern. Um sicherzustellen und kontrollieren zu können, daß für die Deckung der Gemeinkosten des Unternehmens Deckungsbeiträge in insgesamt ausreichendem Maße zur Verfügung stehen, können für das Unternehmen Deckungsbudgets aufgestellt werden³⁸, das heißt Deckungsbeiträge als Sollwerte in die Plan-Kosten- und Leistungsrechnung eingesetzt werden³⁹. Über die Höhe der von den einzelnen Produkten oder Produktgruppen zu liefernden Deckungsbeiträge können allerdings keine logisch zwingenden Aussagen gemacht werden. Sie leiten sich aus der Planung für das Unternehmen und insbesondere aus den Marktmöglichkeiten ab.

Die Überlegungen zeigen also, daß der DBP nicht schon dann der Vorwurf der internen Subventionierung gemacht werden kann, wenn damit lediglich auf eine als unzureichend empfundene Berücksichtigung der Gemeinkosten abgestellt wird. Umgekehrt wäre eine kostenorientierte Preis- bzw. Gebührenpolitik der DBP dann zu unterstellen, wenn bei der Betrachtung die entscheidungsabhängigen Einzelkosten zugrunde gelegt und die Möglichkeiten des Marktes, darüber hinausgehende Deckungsbeiträge zu erzielen, ausgeschöpft werden.

Für die Würdigung des Arguments eines bewußten Verdrängungswettbewerbs wäre die Frage zu beachten, ob es überhaupt plausibel erscheint, der DBP auch eine entsprechende Motivation für solche Vorgehensweisen zu unterstellen. Dies erscheint aus den folgenden Gründen zweifelhaft.

38 Vgl. ebenda, S. 23 f.

39 Vgl. Diederich, Helmut, Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, Band 2, a.a.O., S. 339.

Unter ökonomischen Gesichtspunkten dürfte ein Verdrängungswettbewerb dann sinnvoll sein, wenn sich nach erfolgter Verdrängung der Konkurrenten der Markt ausbeuten läßt. Voraussetzung dafür sind Marktzutrittsschranken, welche die Verfestigung der Marktmacht des Verdrängers ermöglichen⁴⁰. Diese Situation dürfte aber auf den Endgerätemärkten nicht gegeben sein, da man, wie in Kapitel B.3 gezeigt wird, davon ausgehen kann, daß die DBP ihre Zulassungsfunktion nicht zu einer rigorosen Abschottung des betreffenden Marktes mißbraucht bzw. mißbrauchen kann. Unter dem Gesichtspunkt einer anschließenden monopolistischen Ausbeutung des Marktes dürften mithin die Anreize zum Verdrängungswettbewerb fehlen.

Hinzu kommt, daß die DBP als Alleinanbieter des zu den Endgeräten komplementären Gutes "Netzübertragung" nicht nur kein Interesse an einer Ausbeutung des Endgerätemarktes oder am Nichteintritt potentieller Endgeräteanbieter haben kann. Im Gegenteil muß ihr an einer möglichst günstigen und effizienten Versorgung der Nachfrager mit Endgeräten gelegen sein, da dadurch die Nachfrage nach dem von der Post angebotenen Netz stimuliert wird⁴¹.

Bei dieser rein ökonomischen Betrachtungsweise sollte aber nicht übersehen werden, daß es noch andere Motive der Post für eine starke Stellung auf den Endgerätemärkten und ein Festhalten an erreichten Marktpositionen geben könnte. Es geht hierbei um die Sicherung bestehender bzw. die Schaffung neuer Arbeitsplätze innerhalb der DBP. Nach Angaben der Bundespost sind zur Zeit ca. 30 000 Mitarbeiter dem Endgerätebereich zurechenbar. Im Bereich der Nebenstellenanlagen sind es allein ca. 9 000⁴². Eine Erosion der Marktstellung der DBP im Endgerätebereich könnte gegeb-

40 Vgl. Bartling, Hartwig, Leitbilder der Wettbewerbspolitik, a.a.O., S. 130.

41 Vgl. von Weizsäcker, Carl Christian, Wettbewerb im Endgerätebereich, a.a.O., S. 5 f.

42 Vgl. Kliempt, Wolfgang, Die Nebenstellenanlage - Modernes Kommunikationsmittel unserer Zeit, a.a.O., S. 34.

nenfalls dazu Anlaß sein, die Personalkapazität in diesem Bereich zu reduzieren. Es ist fraglich, inwieweit dies gegen die vermutete starke Stellung der Gewerkschaften im Postverwaltungsrat gelänge. In der Literatur wird in diesem Kontext darauf verwiesen, daß aus der Position der Gewerkschaften und ihrem Interesse an hohen Mitgliederzahlen sogar gewisse Anreize für die DBP bestünden, ihre Stellung auf den Endgerätemärkten weiter auszubauen⁴³. "Eine Verdrängungsstrategie auf Endgerätemärkten könnte also motiviert sein durch den Versuch, zusätzliche Arbeitsplätze im Postbereich zu schaffen. Diese Gefahr ist nicht auszuschließen ..." ⁴⁴.

Um einerseits der DBP aus den bereits erörterten Gründen eine Mitanieterschaft zu ermöglichen und andererseits den oben angeführten Bedenken Rechnung zu tragen, werden u. a. folgende Vorschläge gemacht bzw. wie bei Telefaxgeräten realisiert.

Es wurde etwa für diesen speziellen Markt durch einen politischen Kompromiß zwischen dem Bundespostministerium und Bundeswirtschaftsministerium eine Marktanteilsbegrenzung der DBP auf 20 % Marktanteil vereinbart. Diese Grenze erreichte die DBP in den letzten 5 Jahren nicht⁴⁵. Eine Marktanteilsbegrenzung scheint jedoch keine ökonomisch effiziente Lösung, worauf u. a. schon die Monopolkommission hinweist⁴⁶. Sollte nämlich die DBP etwa durch die Verbundvorteile, die aus der Kombination von Endgerätevertrieb und

43 Vgl. Knieps, Günter et al., Die Rolle des Wettbewerbs im Fernmeldebereich, a.a.O., S. 137.

44 Ebenda, S. 137.

45 Vgl. Kapitel A.4.

46 Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 9, Die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen, a.a.O., Tz. 155 und Tz. 248 sowie Knieps, Günter et al., Die Rolle des Wettbewerbs im Fernmeldebereich, a.a.O., S. 134 ff.

Netzträgerschaft resultieren⁴⁷, tatsächlich die Vertriebs- und Serviceleistungen für die betreffenden Geräte zu günstigeren und dennoch kostendeckenden Konditionen anbieten können, so wäre es volkswirtschaftlich ineffizient, diese Kostenvorteile nur einem vorher festgelegten Prozentsatz der Nachfrager zugute kommen zu lassen.

Darüber hinaus werfen Marktanteilsbegrenzungen immer auch Fragen nach der adäquaten Abgrenzung des relevanten Marktes auf, die zwischen den einzelnen Interessengruppen durchaus zu Meinungsverschiedenheiten führen können. Zwischen der DBP und privaten Anbietern gingen etwa die Ansichten über die Berücksichtigung des Eigenbedarfs der DBP an Fernkopierern für die Festlegung des Post-Marktanteils auseinander. Private Anbieter waren der Auffassung, die im internen Postgebrauch eingesetzten Fernkopierer müßten bei der Berechnung des Marktanteils der DBP mitberücksichtigt werden.

Es bleibt festzuhalten, daß unbestreitbar Marktanteilsbegrenzungen ein ungeeignetes Mittel zur Regelung von DBP-Aktivitäten auf den Endgerätemärkten sind. Denn der Marktanteil eines Anbieters stellt das Ergebnis des wettbewerblichen Ausleseprozesses dar. Er spiegelt die Konkurrenzfähigkeit des Marktteilnehmers wider. Der ex ante festgelegte Marktanteil für einen Wettbewerber würde das Wettbewerbsergebnis verfälschen. Im besten Fall wäre die Begrenzung überflüssig, da der Wettbewerber aufgrund fehlender Konkurrenzfähigkeit den ihm zugebilligten Marktanteil ohnehin nicht erreicht. Im anderen Fall würde die Marktanteilsbegrenzung die Leistungsfähigkeit des Anbieters und seine besonderen Wettbewerbsvorteile nicht berücksichtigen.

47 Vgl. Graffe, Heinrich und Bilgmann, Günter, Die Deutsche Bundespost in der sozialen Marktwirtschaft, a.a.O., S. 228 und Stoll, Ernst, Die Angriffe auf das Fernmeldemonopol, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, Heft 1/1982, S. 18.

Eine andere Möglichkeit, die Gefahr des Verdrängungswettbewerbs sowie Verzerrungen durch interne Subventionierung zu vermeiden, wird darin gesehen, die Kostenzurechnung innerhalb des Fernmeldebereichs der DBP transparenter zu gestalten. Eine verbesserte, d. h. eindeutigere Kostenzurechnung und die Unterwerfung der DBP unter die Mißbrauchsaufsicht nach § 22 GWB sollte gewährleisten, daß die DBP tatsächlich kostendeckende Gebühren verlangt⁴⁸. Darüber hinausgehend und ergänzend dazu wird vorgeschlagen, die Post in den Bereichen, in denen sie in Konkurrenz zu privaten Anbietern tritt, den gleichen Bedingungen wie diese zu unterwerfen. Konkret sollen also Preise, die sich am Markt gebildet haben, gegen Preise stehen und nicht, wie bisher, Gebühren gegen Preise. Ferner sei die DBP in ihrer steuerlichen und abgabenrechtlichen Behandlung privaten Unternehmen gleichzustellen, und schließlich sollten die Rechtsbeziehungen zwischen den Kunden und der DBP auf privatrechtlicher Basis stehen⁴⁹.

Im Rahmen der im folgenden berichteten Befragung sollte geklärt werden, wie die einzelnen am Markt vertretenen Interessengruppen - zur Post in Konkurrenz stehende private Anbieter von Nebenstellenanlagen und Fernkopierern und deren Verbände, indirekt vertreibende mittelständische Produzenten, Nachfragerverbände und die DBP selbst - die Gestaltung der Überlassungsgebühren der Bundespost und die eventuell dadurch bedingte Gefahr der internen Subventionierung einschätzen. Dabei spielt auch eine Rolle, welche Kostenbegriffe zugrunde gelegt werden, wenn der Verdacht einer etwaigen Quersubventionierung erhoben wird, und ob der Vorwurf einer möglichen Kostenunterdeckung seitens der DBP vor dem Hintergrund der obigen Ausführung zu Kostenbegriffen immer aufrechterhalten werden kann.

48 Vgl. Knieps, Günter et al., Die Rolle des Wettbewerbs im Fernmeldebereich, a.a.O., S. 136 ff.

49 Vgl. Arnold, Franz, Auszüge aus der SCS-Studie "Die künftige Entwicklung der öffentlichen Fernmeldenetze in der Bundesrepublik Deutschland und ihre Auswirkungen auf die Benutzer", Teil 2, Bonn, Januar 1985, S. 50 f.

2.3.2 Ergebnis der Befragungen

2.3.2.1 Allgemeine Gesichtspunkte

Die befragten Experten, vor allem Vertreter der mit der DBP konkurrierenden Anbieter, hielten es prinzipiell für bedenklich, daß die DBP auch in den Bereichen, in denen sie in Konkurrenz zu privaten Anbietern steht, Gebühren anstelle von sich im Wettbewerb bildenden Preisen fordert. Die Kalkulation der DBP-Gebühren, etwa im Telefax-Bereich, entspreche nicht einer wettbewerblichen Preisbildung⁵⁰. Es wurde die grundsätzliche Forderung nach einer, allerdings nur mittel- bis langfristig durchführbaren Umstrukturierung und verbesserten Transparenz des Kostenrechnungssystems der Bundespost erhoben. Nur dadurch ließe sich die Eigenwirtschaftlichkeit beim Angebot von einzelnen Produkten nachweisen. Teilweise kritisierten die Vertreter konkurrierender Unternehmen auch die Neigung der Bundespost, Überlassungsgebühren sehr günstig zu gestalten. Das Argument, durch günstige Gebühren die Verbreitung neuer Dienste und Geräte zu fördern, wird dabei von der Bundespost nach Auffassung von anderen Anbietern und deren Verbänden etwas überstrapaziert, eine Meinung, die allerdings von Vertretern der die Nachfrager repräsentierenden Verbänden nicht geteilt wurde. Man sollte aber, auch nach Auffassung von Konkurrenten der DBP, der Post nicht unterstellen, daß sie einen gezielten Verdrängungswettbewerb durchführe.

2.3.2.2 Nebenstellenbereich

Für den Bereich der Nebenstellenanlagen ist die Frage nach einer eventuelle interne Subventionierung für die Marktsegmente kleiner Anlagen einerseits und mittlerer und großer Anlagen andererseits getrennt zu beurteilen. Nach Auffassung der befragten Experten spielt das Problem einer möglichen internen Subventionierung bei mittleren und großen Anlagen keine Rolle. Schon der geringe Marktanteil der DBP in diesen Segmenten dokumentiert dies zur Genüge.

⁵⁰ Vgl. auch Kapitel B.2.5.

Wenn die DBP hier tatsächlich eine interne Subventionierung betreiben sollte, so spiegelt sich das jedenfalls nicht in den Marktanteilen wider.

Anders wird das Segment kleiner Nebenstellenanlagen und der Familientelefonanlagen beurteilt. Generell gilt auch hier die Aussage, daß aufgrund unzureichenden Datenmaterials letztlich nicht entschieden werden kann, ob und in welchem Ausmaß die Bundespost in diesem Bereich Quersubventionierungen durchführt. Vertreter der Praxis sprachen jedoch die Vermutung aus, daß die DBP ihr Angebot an kleinen Nebenstellenanlagen in gewissem Umfang subventioniere. Auch der Erfolg der Familientelefonanlage als einer einfachen kleinen Nebenstellenanlage wurde zum Teil auf nicht kostendeckenden Gebühren zurückgeführt. Es ist aber unsicher, ob die Überlassungsgebühren der DBP in diesem Marktsegment mit einem 90 %igen Marktanteil der DBP auf günstige Geräteeinkaufspreise durch hohe Bestellmengen und auf mögliche Verbundvorteile wie in Kapitel B.1.2.2.1 angeführt oder auf eine bewußt in Kauf genommene Kostenunterdeckung zurückzuführen sind.

Nach Auffassung einiger Experten aus konkurrierenden Unternehmen ergibt sich der Verdacht einer internen Subventionierung - d. h. einer unzureichenden Deckung der Vollkosten - aus dem Vergleich von unternehmensinternen Kostenkalkulationen und den darauf basierenden Preisen der Unternehmen mit den Gebühren, die die Post für vergleichbare Leistungen in Rechnung stellt. Es ist demnach unwahrscheinlich, daß die Kosten, die auch der DBP für den Vertrieb der Anlagen entstehen (etwa die Kosten für die technischen Vertriebsberater), durch das Gebührenaufkommen gedeckt werden. Ohne Kenntnis der Kostensituation läßt sich allerdings nicht beurteilen, in welchem Ausmaß der Verdacht fundiert ist.

Es komme bei einer Vollkostenbetrachtung hinzu, daß die Möglichkeit der Gemeinkostenschlüsselung bzw. der Zwang, erhebliche Gemeinkostenanteile umlegen zu müssen, genauere Aussagen erschweren würde. Hierbei ist auf die o. a. Ausführungen zu Kostenbegriffen zu verweisen. Der Vorwurf

einer internen Subventionierung kann nicht durch eine eventuell als unzureichend empfundene Deckung von Vollkosten begründet werden, da es für deren angemessene Berücksichtigung ohnehin keine logische Begründung gibt.

Von Vertretern mittelständischer Produzenten, die nicht gegen die DBP konkurrieren, wurde die Meinung vertreten, daß beim DBP-Angebot an Familientelefonanlagen keine interne Subventionierung vorliegt. Vielmehr würde durch den Vertrieb dieses Produkts immer noch ein positiver Deckungsbeitrag für die ohnehin vorhandene Vertriebs- und Wartungsorganisation erwirtschaftet.

Unabhängig von der Frage nach einer prinzipiellen internen Subventionierung des Nebenstellenbereichs ist aber nach Auffassung befragter Unternehmensvertreter davon auszugehen, daß es zu einer internen Subventionierung regionaler Teilmärkte kommt. Bei einer an den tatsächlichen Kosten orientierten Gebührenpolitik der DBP müßten die Überlassungsgebühren für die in den dünn besiedelten Räumen installierten Anlagen höher sein, als sie es wegen des Grundsatzes der Gebühreneinheit im Raum tatsächlich sind. Dies wird auch von der DBP nicht grundsätzlich abgestritten. Es wurde in diesem Zusammenhang argumentiert, daß für die Post ein relativ großer Marktanteil im Nebenstellenmarkt erforderlich sei, um auch das Angebot der an sich unwirtschaftlichen einzelnen Nebenstellenanlagen mittragen zu können⁵¹.

Über das Ausmaß einer gegebenenfalls vorliegenden Kostenunterdeckung vor allem im Bereich kleiner Anlagen lassen sich, bedingt durch fehlende Kostendaten, keine konkreten Angaben machen. Wie in Abschnitt B.2.3.1 dargelegt, wären Aussagen darüber auch nur auf Basis einer Einzelkostenbetrachtung sinnvoll, da es für den "richtigen Umfang" einer Gemeinkostenberücksichtigung ohnehin keine sicheren Maßstäbe geben kann. Im Segment mittlerer und großer Anlagen

51 Vgl. Kliempt, Wolfgang, Die Nebenstellenanlage - Modernes Kommunikationsmittel unserer Zeit, a.a.O., S. 34.

hat das Problem der internen Subventionierung, wie bereits erwähnt, bisher keine große Bedeutung.

2.3.2.3. Telefaxbereich

Die Meinungen der befragten Experten gehen darüber auseinander, ob, und wenn ja, in welchem Ausmaß die DBP ihr Angebot an Fernkopierern aus anderen Bereichen subventioniert. Wie bereits angesprochen, verhindert die unzureichende Kenntnis der Kostensituation der DBP eindeutige Aussagen. Von Lieferanten der DBP wurde zum Teil die Meinung vertreten, die als günstig betrachteten Überlassungsgebühren der DBP spiegelten lediglich die günstigen Einkaufspreise wider, welche die Post durch hohe Bestellmengen bei den Herstellern erzielen konnte.

Von Konkurrenten der DBP wurde andererseits das Vorgehen der Post bei ihrer Kalkulation kritisiert. Dies führe zu monatlichen Überlassungsgebühren, in die die privaten Anbieter nicht eintreten könnten. Die Bundespost hat ihre Überlassungsgebühren ermittelt, indem sie dem Einkaufspreis der Geräte einen 25 %igen Gemeinkostenzuschlag hinzurechnet. Von diesem Betrag sind 3 % als monatliche Gebühr zu erheben. Bei dem Gruppe-3-Gerät AF 31 sind das zur Zeit 360 DM pro Monat bei einer Mindestüberlassungsdauer von einem Jahr. Ohne Mindestüberlassungsdauer, also bei einer für den Kunden möglichen monatlichen Kündigung, erhöht sich die Gebühr um ca. 28 % und beträgt 460 DM.

Nach Auffassung von Konkurrenten ist der 25 %ige Gemeinkostenzuschlag auf den Einkaufspreis zu knapp bemessen⁵². Sie argumentieren darüber hinaus, daß die DBP-Kalkulation vermutlich auch nicht die Amortisation und Verzinsung des eingesetzten Kapitals decke, zumindest dann nicht, wenn die überlassenen Geräte vom Nachfrager vor Ablauf von ca. 3 Jahren gekündigt würden. Würden die Geräte vorzeitig, d. h. vor Ablauf der als notwendig unterstellten 3 Jahre zurück-

⁵² Es wurde aber bereits dargelegt, daß eine solche Aussage relativiert werden muß, da es keine "richtigen" Gemeinkostenzuschläge geben kann.

gegeben, dann gehe die Kalkulation nicht mehr auf. Aufgrund kurzer Produktlebenszyklen lassen sich die gebrauchten Geräte nach Meinung konkurrierender Anbieter kaum noch wirtschaftlich wiedervermieten. Die Einwände gegen die Gebührenkalkulation der DBP werden vor allem in bezug auf die Möglichkeiten einer monatlichen Kündigung vorgebracht. Gibt der Nachfrager das Gerät nämlich nach relativ kurzer Zeit zurück, ist es den befragten Experten zufolge kaum noch zu wettbewerbsfähigen Konditionen wiederzuvermieten.

Die kurzen Produktlebenszyklen der Geräte von ca. 2 bis 3 Jahren führen dazu, daß private Anbieter normalerweise keine Mietverträge mit Laufzeiten von unter einem Jahr anbieten. In der Regel zielt deren Strategie auf längerfristige Mietverträge von mindestens 36 Monaten ab. Offenbar gehen die privaten Anbieter von höheren marktspezifischen Risiken bei kurzfristigen Mietverträgen aus. Die DBP schätzt diese Risiken nach Auffassung privater Anbieter zu gering ein. Nach Angaben des Bundespostministeriums haben allerdings die Mietverträge mit kurzfristigen Kündigungsmöglichkeiten ohnehin keine große Bedeutung im Bereich des DBP-Angebots. Auch bei den von der DBP vertriebenen Geräten dominieren demzufolge Verträge mit Überlassungsdauern von über einem Jahr. Kurzfristige Mietverträge spielen demnach nur bei Messen, Ausstellungen und ähnlichen Veranstaltungen eine Rolle.

Vertreter privater Anbieter bemängelten bei der DBP-Kalkulation auch, daß dabei unberücksichtigt bleibe, daß nicht alle von der DBP angeschafften Geräte tatsächlich vermietet würden. Das in den Lagerbeständen gebundene Kapital würde demzufolge bei der Gebührenbemessung nicht angemessen berücksichtigt. Statt dessen würde bei der Festsetzung der Gebühren von der Fiktion ausgegangen, daß alle beschafften Geräte auch vermarktet würden. Zumindest für die Geräte der Gruppe 2 könne man aber davon ausgehen, daß es noch Lagerbestände bei der Post gäbe. Schließlich wurde auch in Frage gestellt, daß in den Überlassungsgebühren der Aufwand für die Wartung der Geräte angemessen berücksichtigt ist.

Nach Angaben des Bundespostministeriums sind die Überlassungsgebühren für die Fernkopierer voll kostendeckend. Da die Bundespost die Einkaufspreise der Fernkopierer nicht bekanntgeben darf, können leider keine eingehenden Überlegungen veröffentlicht werden, inwieweit die Überlassungsgebühren außer der Amortisation und Verzinsung des beim Einkauf der Geräte gebundenen Kapitals die Risiken eines verkürzten Produktlebenszyklusses, die Kosten von Lagerbeständen sowie die Wartungskosten der Geräte decken. Zu beobachten ist allerdings, daß Fernkopierer, die von Konkurrenten der DBP vertrieben werden, zum Teil wesentlich günstiger als DBP-Geräte angeboten werden. Gelegentlich betragen die monatlichen Überlassungskosten nur etwa zwei Drittel der Gebühren, die bei Gruppe-3-Geräten von der DBP berechnet werden.

Seitens des Bundespostministeriums wird argumentiert, man dürfe bei der Beurteilung der Eigenwirtschaftlichkeit des Telefaxangebots nicht nur das Aufkommen aus den Überlassungsgebühren für die Geräte berücksichtigen. Vielmehr müßte auch beachtet werden, daß die Bundespost durch die überlassenen Geräte zusätzliche Übertragungsgebühren erhalte, die teilweise zu den Gebühren für die Überlassung der Geräte als Einnahmen hinzuzurechnen wären.

Diese Argumentation erscheint aus zwei Gründen problematisch. Erstens ist eine auch nur annähernde Erfassung der in Frage stehenden Übertragungsgebühren aus technischen Gründen nicht möglich. Es bleibt also unklar, welche Einnahmenhöhe hier anzusetzen wäre. Die Transparenz einer Aufwands- und Ertragsrechnung würde durch die Einbeziehung solcher nicht quantifizierbaren Erträge reduziert.

Zweitens ist es fraglich, ob die betreffenden Übertragungsgebühren ursächlich den von der DBP vertriebenen Geräten zurechenbar sind. Das wäre nur dann der Fall, wenn man unterstellt, daß die Übertragungsgebühren ohne die Bereitstellung der DBP-Geräte nicht angefallen wären. Wird jedoch angenommen, daß die Nachfrager der posteigenen Geräte ohne das Angebot der DBP ihren Gerätebedarf bei privaten Anbie-

tern gedeckt hätten, wäre das Aufkommen der Übertragungsgebühren auch ohne den Gerätevertrieb durch die DBP angefallen. Die Übertragungsgebühren stehen insofern in keinem ursächlichen Zusammenhang zum Vertrieb der Geräte durch die Post. Man kann nach Aussage von Fachleuten sicher nicht unterstellen, daß das Volumen des Gesamtmarktes um die ca. 10 % Marktanteil der DBP zurückginge, wenn sie ihr Geräteangebot vom Markt zurückzöge. Aber nur in dem Fall bestünde, wie gesagt, ein ursächlicher Zusammenhang zwischen dem Geräteangebot der DBP und dem Übertragungsaufkommen.

Für die Gebühren aus dem Telebriefdienst der DBP gilt analog die gleiche Argumentation. Zwar gehen nach Angaben der DBP ca. 50 % des Volumens des Telebriefdienstes von oder zu privaten Faxanschlüssen. Dadurch wird nach Auffassung der DBP ein wichtiger Beitrag zur Verbreitung des Faxdienstes geleistet. Das hieraus stammende Gebührenaufkommen entstünde wahrscheinlich aber auch dann, wenn die Bundespost keine Fernkopierer vertriebe. Ein ursächlicher Zusammenhang zwischen dem Fernkopiererangebot der DBP und den Gebühren des Telebriefdienstes liegt insofern nicht vor, so daß auch diese Erträge nicht den Erträgen aus der Fax-Vermietung zugerechnet werden können.

Für die Beurteilung der Eigenwirtschaftlichkeit des Fernkopiererangebots der DBP darf das Aufkommen aus den Übertragungsgebühren also keine Rolle spielen, da seine Höhe ungewiß und die ursächliche Zuordnung fraglich ist. Dadurch vergrößert sich letztlich nur der Interpretationsspielraum über das Ausmaß eventuell vorliegender interner Subventionierungen.

2.3.2.4 Zwischenergebnis

Aussagen über das eventuelle Vorliegen einer internen Subventionierung des wettbewerblichen Angebots der DBP sind, bedingt durch fehlende Kostendaten, nicht möglich. Die Gefahr einer internen Subventionierung ist allerdings nach Auffassung von befragten Unternehmens- und Verbandsvertretern nicht von der Hand zu weisen, wenn auch nicht unter-

stellt wird, die Post arbeite gezielt mit nichtkosten-deckenden Preisen, um Konkurrenten vom Markt zu verdrängen. Es ist dabei nicht verwunderlich, daß Konkurrenten der Post und deren Verbände der Gestaltung der Überlassungsgebühren des DBP-Angebots kritischer gegenüberstehen als Unternehmen, die ihre Produkte nahezu ausschließlich über die Post vertreiben, und erst recht Vertreter von Nachfragerinteressen.

Darüber hinaus wurde deutlich, daß die Bedenken bezüglich einer internen Subventionierung, die sowohl in der Literatur als auch von befragten Unternehmen geäußert wurden, mit unpräzisen Kostenbegriffen arbeiten. Allein der Verdacht einer als unzureichend empfundenen Berücksichtigung von Gemeinkosten bzw. der mögliche Verzicht auf die Deckung der Vollkosten können noch nicht die Vermutung einer Quersubventionierung des wettbewerblichen Angebots der DBP begründen.

Wenn sich auch keine eindeutigen Aussagen über eine mögliche Kostenunterdeckung im Endgerätebereich machen lassen, kommt dem Argument dennoch eine gewisse wettbewerbspolitische Bedeutung zu, die nicht erst darin liegt, daß die DBP ihre Möglichkeiten auch ausnutzt, sondern schon darin, daß sie über die finanziellen Ressourcen hierzu verfügt. "Es ist vor allem ... die Addition von überragender Finanzkraft und Marktbeherrschung, von denen Gefahren für den Wettbewerb zu erwarten sind. Die Kumulation solcher Marktstellungen in der Hand eines Unternehmens wirkt sich auch auf nicht beherrschte Märkte aus. Denn im Wettbewerb wird das Machtpotential eines Rivalen schon dann in Rechnung gestellt, wenn auch nur damit zu rechnen ist, daß er es jederzeit einsetzen kann".⁵³ Folgt man den Gedanken der Ressourcentheorie⁵⁴, die bei der Regelung konglomerater Fusionen in die 4. GWB-Novelle Eingang fand, gehen bereits

53 Monopolkommission, 1. Hauptgutachten 1973/75 "Mehr Wettbewerb ist möglich", Baden-Baden 1976, Tz. 951.

54 Vgl. Monopolkommission, 2. Hauptgutachten 1976/77 "Fort-schreitende Konzentration bei Großunternehmen", Baden-Baden 1978, Tz. 414.

von der reinen Finanzkraft eines Unternehmens, negative Wirkungen auf den Wettbewerb auch auf solchen Märkten aus, in denen das betreffende Unternehmen über keine überragende Marktstellung verfügt.

Um die mögliche negative Beeinflussung des Wettbewerbs in den Endgerätemärkten durch eine DBP-Mitanbieterschaft zu begrenzen, wäre mithin durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, daß das Endgeräteangebot der DBP zu eigenwirtschaftlichen Konditionen erfolgt, denn es ist - folgt man den skizzierten Gedankengängen der Ressourcentheorie - allein schon die Tatsache wettbewerbspolitisch bedenklich, daß die Bundespost aufgrund ihres Monopols im Netzbereich über das Potential verfügt, den Endgerätebereich zu subventionieren.

2.4 Abschreckung von Newcomern

2.4.1 In der Literatur vertretene Positionen

Ein weiterer wettbewerbspolitischer Aspekt, der zum Teil eine Folge der dargelegten Gefahren einer internen Subventionierung des wettbewerblichen Angebots ist und der gegen eine Beteiligung der DBP am Endgerätemarkt sprechen könnte, ist, daß ein Engagement der DBP die Gefahr in sich birgt, potentielle Newcomer von einem Markteintritt abzuschrecken. Die DBP könnte, so wird argumentiert, durch ihre Anwesenheit am Markt die Entfaltung des Wettbewerbs behindern, da sie über Chancen zur Verbesserung ihrer Marktstellung verfügt, die anderen Wettbewerbern nicht offenstehen⁵⁵. Eine denkbare Möglichkeit ist die noch zu behandelnde Zulasserfunktion der DBP, die zu einer Stärkung der eigenen Marktstellung mißbraucht werden könnte. Eine andere Gefahr wird in der oben angeführten denkbaren internen Subventionierung des im Wettbewerb stehenden Angebots durch die aus Monopolbereichen erwirtschafteten Überschüsse gesehen. Darüber hinaus wird der DBP vorgehalten, daß ihr

⁵⁵ Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 9, Die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen, a.a.O., Tz. 224, Tz. 226.

fehlendes Konkursrisiko und damit zusammenhängend der fehlende Zwang zur Rentabilität eine an Kostengesichtspunkten orientierte Preispolitik überflüssig machen⁵⁶. Gerade der Telefaxmarkt wurde dabei spekulativ als Beispiel angeführt, daß die erwartete Beherrschung des Marktes durch die DBP potentielle Anbieter von der Entwicklung und dem Angebot eigener Geräte abhalten würde⁵⁷.

Die Post hält dem entgegen, daß die Gebühren für die von ihr im Wettbewerb angebotenen Endgeräte an den Kosten orientiert sind⁵⁸. Wie noch darzulegen ist, ziehe sie auch aus der Vermischung von Zulasser- und Mitanbieterfunktion keine Vorteile für ihre Wettbewerbsposition. Wie gezeigt, bestreitet die DBP auch den Vorwurf der internen Subventionierung. Die Argumente für eine abschreckende Wirkung einer Postmitanbieterschaft auf den Endgerätemärkten wären demzufolge nicht stichhaltig, so daß die Anwesenheit der Post am Markt für die Entscheidung über den Markteintritt potentieller Anbieter ohne Belang wäre.

Im Rahmen der durchgeführten Befragung ist zu klären, ob sich Belege für die These finden lassen, daß die Präsenz der DBP am Markt zur Abschreckung von Newcomern genügt. Von besonderem Interesse bei dieser Frage ist das Urteil von neu im Markt vertretenen Unternehmen. Für die Klärung der Probleme ist außerdem zu ergründen, ob nach Ansicht von am Markt etablierten Unternehmen und von Newcomern möglicherweise anderen Marktcharakteristika und dadurch eventuell bedingten Marktzutrittsschranken für die Entscheidung über einen Markteintritt ein größeres Gewicht beizumessen ist als die Marktpräsenz der DBP. Schließlich könnte die Ent-

56 Vgl. ebenda, Tz. 156.

57 Vgl. Pausch, Rainer, Postnormen und technischer Fortschritt bei der Entwicklung von Telekommunikationssystemen. in: Nachrichtenökonomie, Beiheft 4/1981 der Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, S. 110.

58 Vgl. Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (Hrsg.), Stellungnahme der DBP zum Sondergutachten der Monopolkommission ..., a.a.O., Stellungnahme zu Tz. 156.

wicklung der Anbieterzahl einen Hinweis auf die Plausibilität der Abschreckungs-Vermutung liefern.

2.4.2 Ergebnis der Befragungen

2.4.2.1 Allgemeine Gesichtspunkte

Die vorn zitierten Bedenken, nach denen die bloße Marktpräsenz eines staatlichen Monopolunternehmens ohne Konkursrisiko und daraus abgeleitet auch ohne Zwang zur Rentabilität zu Wettbewerbsverzerrungen führt, lassen sich in dieser wenig differenzierten Form nicht aufrechterhalten. Der Vorwurf des fehlenden Konkursrisikos träfe unter zwei Aspekten zumindest teilweise auch auf die im Engerätesektor tätigen Großunternehmen zu.

Erstens hat der mit den Endgeräten erwirtschaftete Umsatz nach Auffassung von Vertretern der betreffenden Unternehmen, aber auch des Fachverbandes, einen zu geringen Anteil am Gesamtumsatz einiger der in diesem Bereich tätigen Großunternehmen. Probleme in diesem Geschäftsfeld würden die wirtschaftliche Existenz des betreffenden Unternehmens nicht ernstlich gefährden. Im allgemeinen wurden hier aber keine konkreten Zahlen für den Anteil des Endgeräteumsatzes am Gesamtumsatz des Unternehmens genannt.

Angaben darüber gehen in der Regel auch nicht aus Geschäftsberichten hervor. Immerhin entfielen bei Telenorma im Jahr 1983 60 % des Umsatzes der TN-Gruppe auf den Bereich "private Kommunikationstechnik"⁵⁹. Bei Siemens dagegen betrug der Umsatz des Unternehmensbereichs Kommunikations- und Datentechnik 14 % des Unternehmensumsatzes im Geschäftsjahr 1983/84. Knapp die Hälfte des Umsatzes dieses Unternehmensbereichs wiederum stammte aus dem Bereich Datentechnik, so daß mit der Kommunikationstechnik nur ca.

59 Vgl. Telefonbau und Normalzeit (TN), Daten, Frankfurt/Main 1984.

7 % des gesamten Unternehmensumsatzes getätigt wurden⁶⁰. Wenn man für andere am Endgerätemarkt vertretene große Unternehmen tendenziell ähnliche Relationen unterstellen kann, so stützt dies die obige von verschiedenen Fachleuten vertretene These.

Zweitens wurde darauf verwiesen, daß realiter auch private Unternehmen fast keinem Konkursrisiko mehr unterliegen, sobald sie eine gewisse Größe erreicht haben. Vor allem die Vertreter mittelständischer Unternehmen merkten an, daß Großunternehmen im gleichen Umfang wie die DBP gegen die Gefahren eines möglichen Konkurses immun seien, da sie in Krisensituationen mit staatlicher Unterstützung rechnen könnten⁶¹. Dieses spezifische Unternehmensrisiko besteht demzufolge nur für kleine Anbieter.

Es ist - nach Aussage eines neu im Markt vertretenen Unternehmens - darüber hinaus nicht sehr wahrscheinlich, daß sich Newcomer dadurch vom Marktzutritt abhalten lassen, daß sich im Block der etablierten Konkurrenten, dem sich der neu auf den Markt tretende Anbieter gegenüberstellt, auch die Post befindet. In der Regel verfügt die etablierte private Konkurrenz über höhere Marktanteile als die DBP. Sie kann wohl auch flexibler als die DBP auf neue Marktkonstellationen reagieren. Letztere ist z. B. durch die festgelegten Gebühren in ihrer Beweglichkeit am Markt erheblich eingeschränkt. Darauf wird im folgenden noch kurz einzugehen sein.

2.4.2.2 Nebenstellenbereich

Die These, wonach ein Rückzug der DBP zu einem vermehrten Marktzutritt privater Anbieter von Nebenstellenanlagen führen würde, kann aufgrund der Ergebnisse der Befragungen von Vertretern etablierter Produzenten und von Newcomern nicht

60 Vgl. Siemens AG, Geschäftsbericht 1984, München 1985, S.22.

61 Vgl. auch Stellungnahme der mittelständischen Postlieferanten und des Fernmeldehandwerks ..., a.a.O., S. 5.

bestätigt werden. Dies gilt auch dann, wenn man eine Senkung der im übrigen als notwendig erachteten Zulassungsanforderungen unterstellen würde.

Um sich am Markt mit Aussicht auf Erfolg etablieren zu können, muß auch ein Newcomer über einen "Namen" verfügen. Nur potentielle Konkurrenten, die über einen entsprechenden Bekanntheitsgrad und ein gewisses Ansehen verfügen, haben nach Meinung von Marketingfachleuten die Chance, sich am Markt zu behaupten. Die Bedeutung dieses Gesichtspunktes steigt mit wachsendem Wert der zu vertreibenden Anlagen. Es kommt hinzu, daß sich neue Wettbewerber alteingesessenen Unternehmen gegenübersehen, die seit Jahrzehnten am Markt etabliert sind und beim Kunden gewisse Vorteile bezüglich des Bekanntheitsgrades und des Images haben. Sie besitzen darüber hinaus Wettbewerbsvorteile gegenüber Newcomern, da sie zunächst über einen festen Altkundenstamm verfügen, der sich aus dem Bestand der vermieteten Altanlagen rekrutiert. Der Markt eignet sich auch nicht für kurzfristige Engagements. Da die Anlagen in der Regel über einen langen Zeitraum genutzt werden und die Lieferanten normalerweise längerfristige Wartungsverpflichtungen gegenüber dem Kunden eingehen, muß es für diesen sicher sein, daß der Anbieter auf absehbare Zeit als Ansprechpartner des Kunden verfügbar bleibt.

Gegen einen nur kurzfristigen Markteintritt spricht auch die folgende, bereits erwähnte Besonderheit des deutschen Marktes. Da in der Bundesrepublik der Direktvertrieb der Anlagen durch den Produzenten dominiert, wird der Eintritt in diesen Markt durch den möglichen Rückgriff auf eine bereits bestehende Vertriebs- und Serviceorganisation begünstigt⁶². Fachleute wiesen in diesem Zusammenhang darauf hin, daß der Markteintritt in den Nebenstellenmarkt ein kapitalintensives Unterfangen sei, dem eine lange Planungsphase vorausgehen müsse. Der Sicherung der Absatzkanäle kommt hierbei eine besondere Bedeutung zu.

⁶² Vgl. auch Kapitel A.5.2.1.

Aus diesen skizzierten markttypischen Gegebenheiten resultieren Marktzutrittsschranken, neben denen die Mitanbieter-schaft eines staatlichen Unternehmens an Bedeutung verliert. Daraus folgt, daß, bedingt durch diese Tatsachen, nur große Unternehmen am Markt als Newcomer in Erscheinung treten. Die von Experten gestützte Schlußfolgerung wird durch die Realität bestätigt. Neben den seit Jahrzehnten am Markt etablierten deutschen Unternehmen der Fernmeldeindustrie traten IBM und Nixdorf (1982) in den Wettbewerb ein. In jüngster Zeit kamen L. M. Ericsson als einer der fünf weltweit größten Produzenten sowie die mit British Telecom verbundene Firma Mitel als neue Anbieter hinzu.

2.4.2.3 Telefaxbereich

Auf dem deutschen Markt werden - von⁷ einem französischen Anbieter abgesehen - ausschließlich Geräte japanischer Produzenten vertrieben, für deutsche Produzenten ist die Fertigung von Fernkopierern offenbar nicht rentabel. Dabei gibt es keine Anhaltspunkte dafür, daß deutsche Produzenten durch die Marktpräsenz der DBP vom Markteintritt abgehalten wurden. Wenn inländische Anbieter Geräte vertreiben, treten sie als "Zwischenhändler" auf, die die von ihnen importierten Fernkopierer über ihre eigene Vertriebsorganisation oder über den Bürofachhandel absetzen.

Durch diese Marktkonstellation ist die folgende Situation denkbar, der in Einzelfällen Bedeutung zugekommen ist:

Die DBP könnte von Produzenten von Fernkopierern Einkaufskonditionen erlangen, die für einen anderen Zwischenhändler nicht erreichbar sind. Dabei mögen zwei Gründe eine Rolle spielen: Einmal realisiert die Post durch das Volumen ihrer Nachfrage Mengenrabatte, die der private Nachfrager durch sein geringeres Nachfragenvolumen nicht erreichen kann. Daneben ist es gegebenenfalls von Bedeutung, daß der Produzent der DBP einen über den üblichen Mengenrabatt hinausgehenden Einkaufsvorteil zu gewähren bereit ist, da ihm der Vertrieb seiner Geräte über die DBP aus Imagegründen wichtig ist. Für den privaten Zwischenhändler wird dadurch die

Aufnahme von Fernkopierern in seine Angebotspalette wirtschaftlich uninteressant, da schon die Differenz seiner Einstandspreise zum Einstandspreis der DBP ein konkurrenzfähiges Angebot des privaten Zwischenhändlers verhindert. Wenn sich in einem so gelagerten Fall als Zwischenhändler auftretende inländische Anbieter vom Markteintritt abhalten lassen, erscheint dies unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten als wenig nachteilig, da sich die Vielfalt der angebotenen Geräte und damit die Auswahlmöglichkeiten für den Endnachfrager im anderen Fall nicht erhöht hätten. Statt dessen wären dem Endnachfrager die Einkaufsvorteile des "Zwischenhändlers DBP" - unter der Prämisse, daß sie diese an ihn weitergibt - verlorengegangen, wenn die DBP nicht am Markt wäre.

An dieser Stelle sollte noch eine Marktzutrittsschranke im Bereich des Telefaxmarkts erwähnt werden, auf die von einigen Vertreibern von Fernkopierern hingewiesen wurde. Sie steht allerdings nicht in Zusammenhang mit der Mitanbieter-schaft der DBP.

Danach beeinträchtigen die als zu umfangreich und nicht mehr als zeitgemäß empfundenen Wartungsvorschriften für Fernkopierer den Vertrieb der Geräte über den Bürofachhandel. Würden die formalen Anforderungen an das Servicepersonal vereinfacht und der vorgeschriebene Wartungsaufwand an die mittlerweile erreichte technische Zuverlässigkeit der Geräte angepaßt, so würde wahrscheinlich die Zahl der Bürofachhändler steigen, die zum Vertrieb der Geräte bereit wären. Es wurde dabei der Verdacht geäußert, daß die formalen Anforderungen an das Servicepersonal (Elektrogesellenbrief und eventuell auch Meisterbrief) zu sehr den Interessen der auch in diesem Bereich als Anbieter tätigen Unternehmen der Elektroindustrie einschließlich der Aufbaufirmen entgegenkommt, da solche Anforderungen dem traditionellen Berufsbild des in diesem Bereich tätigen Personenkreises entsprechen. Solche Regelungen reduzieren jedenfalls die Bereitschaft des Bürofachhandels zum Vertrieb der Geräte, da die Kosten für ein Vorhalten der notwendigen Wartungskapazität erhöht werden.

Darüber hinaus wirken sie sich negativ auf die Wettbewerbsposition derjenigen Anbieter aus, die die von ihnen importierten Geräte über den Bürofachhandel absetzen. Es wird für sie problematisch, die Wartung der Geräte zu gewährleisten bzw. eine genügende Anzahl von Fachhändlern zu gewinnen, die zum Vertrieb und zur Wartung der Geräte bereit sind. Die Anbieter können hier im Einzelfall dazu gezwungen sein, auf die Wartungsorganisation konkurrierender Anbieter mit eigenem Vertriebs- und Wartungsnetz auszuweichen.

Trotz solcher gelegentlich auftretender Probleme sollte nicht übersehen werden, daß die Anzahl der Anbieter im Telefaxmarkt in den letzten Jahren angestiegen ist und zur Zeit ohne die DBP bei ca. 18 Anbietern liegt⁶³. Die Einführung der Gruppe-3-Geräte gab der Entwicklung des Marktes neue Impulse und führte zum Auftreten neuer Anbieter am Markt.

Auch wenn zur Zeit eine gewisse Unsicherheit über die noch nicht endgültig entschiedene Beteiligung der DBP am Teletextmarkt herrscht, sind doch auch in diesem Markt mittlerweile 23 Anbieter vertreten⁶⁴.

2.4.2.4 Zwischenergebnis

Es bleibt zunächst festzuhalten, daß der Marktpräsenz der DBP offenbar keine abschreckenden Wirkungen auf potentielle Konkurrenten beigemessen werden können. Die durch eine Postbeteiligung an den Endgerätemärkten befürchteten möglichen Wettbewerbsverzerrungen wie zum Beispiel die im vorherigen Kapitel diskutierte Gefahr der internen Subventionierung spielen für die Entscheidung über einen Markteintritt scheinbar keine große Rolle. Andere Faktoren - im

63 Vgl. Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V. (Hrsg.), Fernkopieren 2 ..., a.a.O., S. 61.

64 Vgl. Rüggeberg, Rolf, Der Teletextdienst - Entwicklungen und Erfahrungen in der Bundesrepublik Deutschland und im internationalen Bereich, in: Tenzer, Gerd (Hrsg.), Büroorganisation - Bürokommunikation, Heidelberg 1984, S. 59.

Nebenstellenmarkt vor allem die aufwendigen Direktvertriebssysteme - haben ein größeres Gewicht.

Das Ergebnis der Befragungen wird allerdings dadurch relativiert, daß kaum Aussagen darüber gemacht werden können, wie sich die betrachteten Märkte ohne die Beteiligung der Post entwickelt hätten. Da der Wettbewerb ein Entdeckungsverfahren ist, über dessen Ergebnisse keine sicheren Vorhersagen gemacht werden können, fehlt es an einem geeigneten Vergleichsmaßstab⁶⁵. Für die Expertengespräche bedeutet dies, daß nur am Markt vertretene Anbieter befragt werden konnten und nicht solche - falls es sie gibt -, die sich möglicherweise am Markt zu etablieren versucht hätten, wenn die DBP nicht im Endgerätebereich vertreten wäre. Die Ausführungen behalten allerdings insofern Bedeutung, als nicht nur die Auffassungen etablierter Anbieter, sondern auch die Äußerungen von Newcomern miteinfaßt sind.

2.5 Die Preisführerschaft der DBP

2.5.1 In der Literatur vertretene Positionen

Eine Auswirkung auf den Wettbewerb, besonders auf den Preiswettbewerb im Endgerätebereich, ist auch durch eine mögliche Preisführerschaft der DBP gegeben. Es wird in der Literatur argumentiert, daß vor allem auf dem Nebenstellenmarkt "von einer weitgehend anerkannten Preisführerschaft

⁶⁵ Man könnte eventuell die Märkte für Fernschreiber und herkömmliche Autotelefone als Vergleichsmaßstab für die Entwicklung von Endgerätemärkten ohne die Beteiligung der DBP heranziehen. Beide Märkte sind - im Vergleich zu den Märkten mit Postbeteiligung - nicht durch eine signifikante Angebotsvielfalt geprägt. Kritiker indessen führen die begrenzte Angebotspalette bei Fernschreibern, die lediglich zwei Anbieter umfaßt, teilweise auf die Zulassungspraxis und auf das Wartungsmonopol der Post in dem betreffenden Bereich zurück. Das eingeschränkte Angebot an Fernschreibmaschinen ist allerdings auch in anderen Ländern wie z. B. den USA und Australien anzutreffen. Vgl. Pausch, Rainer, Postnormen und technischer Fortschritt ..., a.a.O., S. 109, FN 18.

der DBP zu sprechen ist"⁶⁶. Zurückgeführt wird dies auf die in Kapitel A.3.1 angeführte Anschlußerklärung und den davon geprägten Verhaltenskodex der deutschen Fernmeldeindustrie. Die Rolle eines Preisführers wird für die DBP dadurch erleichtert, daß sie zur Veröffentlichung ihrer Preise, genauer ihrer Überlassungsgebühren, für Endgeräte verpflichtet ist. Dies führte zumindest in der Vergangenheit dazu, daß sich private Anbieter mit ihren Konditionen an den Gebühren der Post orientierten⁶⁷. Von der Preisführerschaft der DBP ausgenommen blieben aber die für die Montage und Wartung von Nebenstellenanlagen zu zahlenden Preise. Für diesen Bereich, der ca. 30 % des Auftragswerts einer Nebenstellenanlage betragen kann, wurde ein Preiswettbewerb der einzelnen Anbieter unterstellt⁶⁸.

In dem Ausmaß, in dem die DBP tatsächlich die Funktion eines Preisführers auf den Märkten, in denen sie in Konkurrenz zu privaten Anbietern steht, innehat, erscheint dies als eine unter wettbewerbstheoretischen Gesichtspunkten bedenkliche Folge der Postmitanbieterschaft. Die Überlassungsgebühren der Post sind in der Regel starr und können von daher naturgemäß die Umstände des jeweiligen Einzelfalls nicht berücksichtigen. Sie müssen im Postverwaltungsrat beschlossen werden und unterliegen dem Einfluß der in dem Gremium vertretenen Interessengruppen⁶⁹. Darüber hinaus ist die Zustimmung des Bundeswirtschaftsministeriums zu den Gebührenverordnungen nötig. Der Bundespostminister kann Widerspruch gegen die Entscheidungen des Postverwaltungsrats einlegen, wenn von diesen die Einnahmen

66 Graf, Gerhard, Probleme der Nachfragemacht öffentlicher Anbieter ..., a.a.O., S. 415.

67 Vgl. Kliempt, Wolfgang, Die Nebenstellenanlage - Modernes Kommunikationsmittel unserer Zeit, a.a.O., S. 31.

68 Vgl. Graf, Gerhard, Probleme der Nachfragemacht öffentlicher Anbieter ..., a.a.O., S. 415, Fn. 2.

69 Vgl. hierzu die Ausführungen in Abschnitt B.2.5.2.1. Der Postverwaltungsrat setzt sich aus 24 Mitgliedern zusammen, je 5 Vertretern des Bundestags und Bundesrats, 5 Vertretern der Gesamtwirtschaft, 7 Vertretern des Personalrats und jeweils einem Experten des Nachrichtenwesens und des Finanzwesens.

bzw. Ausgaben betroffen werden, was bei Beschlüssen über Gebühren regelmäßig der Fall sein dürfte. Im Widerspruchsfall kann der Minister einen endgültigen Beschluß der Bundesregierung herbeiführen⁷⁰. Daraus folgt, daß die Gebühren nicht das Resultat einer Marktpreisbildung sind und sein können. Sie erfüllen damit nicht unbedingt die Allokationsfunktion, wie sie im Wettbewerb durch sich frei bildende Preise tendenziell verwirklicht ist. Da unterstellt wird, daß sich die Preise anderer Anbieter an den Preisen (Gebühren) der Post orientieren, würden demzufolge die Preise in den fraglichen Märkten nicht mehr Knappheitsrelationen widerspiegeln, sondern lediglich den Einfluß der über ihre Höhe mitbestimmenden Interessengruppen. Dem steht aber die in Kapitel B.2.3.1 zitierte Aussage der Post gegenüber, wonach sie ihre Gebühren für Endgeräte an den Kosten orientiert sowie die Tatsache, daß der Postverwaltungsrat im Grunde kein eigenes Vorschlagsrecht hat.

Das Bundespostministerium ist allerdings darum bemüht, zukünftig Endgeräte zu marktgerechten Konditionen anzubieten. Es kommt damit den Bedenken des ZVEI entgegen. Zur Vermeidung von Wettbewerbsstörungen ist der Verband daran interessiert, "daß sich die Deutsche Bundespost bei dem Angebot von Telekommunikationsendgeräten mit ihren Konditionen (Verkaufspreis, Mietpreis, Überlassungsdauer, Wartung) in fairer und wirtschaftlich angemessener Weise in das am Markt geltende Gefüge einpaßt"⁷¹. In Zusammenhang mit den Besprechungen um die Einführungsmodalitäten des Multitels sagte das Bundespostministerium den Vertretern der Industrie ein allerdings nicht näher definiertes "wettbewerbskonformes" Verhalten beim Angebot der Geräte zu, worunter auch der Vertrieb zu marktgerechten Konditionen zählt. Es ist aber noch nicht klar, wie dieses Verhalten

⁷⁰ Zum Ablauf der Festsetzung von Gebühren der DBP vgl. Neumann, Karl-Heinz, Gebührenpolitik im Telekommunikationsbereich, a.a.O., S. 188 - 192.

⁷¹ Zentralverband der Elektrotechnischen Industrie e.V., Fachverband Informations- und Kommunikationstechnik (Hrsg.), Industrie- und ordnungspolitische Grundsatzposition ..., a.a.O., Erläuterungen zum Positionspapier, S. 2.

sichergestellt werden soll und wie für die Post die Höhe der marktgerechten Konditionen bestimmt wird.

Die nachfolgenden Ergebnisse der Gespräche mit Experten privater Anbieter vermitteln im ganzen den Eindruck, daß die unterstellte Preisführerschaft der DBP nicht so gravierend ist, daß dadurch die wettbewerbliche Preis- oder vielleicht besser ausgedrückt Konditionenbildung auf den betrachteten Märkten zum Erliegen käme.

2.5.2 Ergebnis der Befragungen

2.5.2.1 Nebenstellenbereich

In den Marktsegmenten mittlerer und großer Nebenstellenanlagen spielt die Frage der Preisführerschaft der DBP nach übereinstimmender Auffassung der befragten Experten von in diesen Marktsegmenten tätigen Anbietern keine große Rolle. Die Preise der Anbieter bestimmen sich durch die jeweilige Wettbewerbssituation. Durch unterschiedlich hohe Abweichungen von den Listenpreisen, Variationen bei den Montage- und Wartungspreisen sowie durch die Bereitschaft der Anbieter, gebrauchte Anlagen von Kunden zu günstigen Konditionen in Zahlung zu nehmen, haben private Anbieter im Gegensatz zur DBP die Möglichkeit, auf die jeweilige Situation individuell zu reagieren.

Daneben spielt die Zahlungsbereitschaft des Kunden und seine Bereitschaft, für unterschiedliche Leistungsmerkmale entsprechend differenzierte Preise zu zahlen, bei der Preissetzung der privaten Anbieter eine Rolle. Hierbei muß berücksichtigt werden, daß in vielen Fällen die von der DBP bzw. von anderen Anbietern angebotenen Anlagen nicht identisch und damit nicht direkt vergleichbar sind. Diese Produktdifferenzierung findet dann unter Berücksichtigung des einzelnen Falles in einer analogen Preisdifferenzierung ihren Niederschlag.

Auch in Fällen, in denen (behördliche) Nachfrager private Anbieter auf die Gebühren der Fernmeldeordnung (FO) fest-

legen möchten, gelingt dies nicht notwendigerweise, wie das folgende Beispiel zeigt: Nachfrager versuchten, den privaten Anbieter bei der Festsetzung seiner Wartungspreise für von ihm installierte Anlagen bzw. bei der jährlichen Änderung dieser Preise auf die entsprechenden Änderungen der FO-Gebühren festzulegen (FO-Klausel der Behörden im Altgeschäft). Auf Betreiben des privaten Anbieters untersagte das Bundeskartellamt diese Klausel. In der Folge konnte der Anbieter seine Preise für die Wartung der von ihm installierten Nebenstellenanlagen über die entsprechenden Änderungen der Fernmeldeordnung hinaus erhöhen.

Bei den kleinen Nebenstellenanlagen stellt sich die Situation insofern etwas anders dar, als die DBP aufgrund ihres Marktanteils faktisch Marktführer ist. Soweit sich die Anbieter bei der Gestaltung ihres absatzpolitischen Instrumentariums an den Maßnahmen des Marktführers orientieren, haben die Überlassungsgebühren der DBP hier weitgehend die Funktion einer Preisobergrenze.

Für den Bereich der Familientelefonanlagen gilt ebenfalls, daß die DBP bei 90 % Marktanteil mit ihren Konditionen als Marktführer einen dominierenden Einfluß auf die Preisbildung in diesem Markt hat. Andererseits wurde allerdings gerade für diesen Bereich darauf verwiesen, daß die DBP keineswegs die Überlassungsgebühren für die Anlagen autonom setzen konnte. Interessierten Kreisen der Wirtschaft gelang es nach Aussage eines Produzenten von Nebenstellenanlagen vielmehr, die ursprünglich geplanten Gebühren der DBP über eine Einflußnahme auf den Postverwaltungsrat nach oben zu korrigieren. Andernfalls, so wurde hier argumentiert, hätten private Anbieter in keiner Weise gegen die von der DBP vorgesehenen Konditionen konkurrieren können.

Wenn auch die Gebühren der DBP wie gezeigt nicht unbedingt das Resultat wettbewerblicher Marktpreisbildung sind, gehen von ihnen doch offenbar im Bereich großer und mittlerer Anlagen keine störenden Einflüsse auf die wettbewerbliche Preissetzung privater Anbieter aus. Außerdem gilt auch für das Segment kleiner Nebenstellenanlagen und für den Bereich

der Familientelefonanlagen, daß die Gebühren der DBP nicht dazu führen, daß die privaten Anbieter im Schatten dieser Gebührensätze Gewinne machen, die sie bei Abwesenheit der DBP vom Markt nicht hätten verwirklichen können. Im Gegenteil wurde von privaten Anbietern die Meinung vertreten, daß ein Rückzug der DBP von den beiden letztgenannten Marktsegmenten steigende Preise zur Folge haben könnte. Es kann also, legt man die Aussagen der Fachleute zugrunde, nicht ausgeschlossen werden, daß eine wettbewerbliche Preisbildung ohne die Anwesenheit der DBP am Markt zu anderen Ergebnissen - d. h. konkret zu höheren Marktpreisen - in den beiden Marktsegmenten geführt hätte.

2.5.2.2 Telefaxbereich

Nach übereinstimmender Ansicht der befragten Vertreiber von Fernkopierern spielt die DBP hier bis zu einem gewissen Grad mit ihren Überlassungskonditionen die Rolle eines Preisführers. Ihre Gebühren scheinen demzufolge eine Preisobergrenze zu markieren. Private Anbieter sind dazu gezwungen, diese Konditionen der DBP bei der Gestaltung der eigenen Preise in einem gewissen Umfang zu berücksichtigen. Aber auch hier gilt das bereits oben Angeführte, daß für Geräte mit unterschiedlichen Leistungsmerkmalen unterschiedlich hohe Mietpreise berechnet werden.

Der Markt ist insofern keineswegs durch ein einheitliches, an die Gebühren der DBP angepaßtes Preisniveau geprägt. Außerdem führen Abweichungen im Umfang der angebotenen Serviceleistungen zu abweichenden Konditionen der privaten Anbieter. Nach Aussage von privaten Anbietern stellt sich für sie die Situation etwa so dar, daß die DBP-Gebühren zunächst ein Orientierungspunkt für die Gestaltung der eigenen Konditionen sind. Nach Maßgabe der Unterschiede im Produkt- und Serviceangebot wird davon abgewichen. Dabei spielt auch die Verkaufsstrategie der einzelnen Anbieter eine Rolle. Sie gestalten zum Teil ihre Mietpreise bewußt so, daß ein Kauf der Geräte für den Kunden attraktiver ist als die Miete der Geräte.

2.5.2.3 Zwischenergebnis

Allgemein bestehen - legt man die Ausführungen der befragten Anbieter zugrunde - ausgeprägte Wettbewerbsbeziehungen zwischen allen Konkurrenten. Bei der Gestaltung des absatzpolitischen Instrumentariums, dem die Preis- und Konditionenpolitik zuzurechnen ist, fließen Maßnahmen und Reaktionen aller Konkurrenten, zu denen auch die DBP zählt, ein. Es ist aber keineswegs so, daß die DBP bereits dominierend für die Gestaltung der Preispolitik der privaten Anbieter wäre.

Offenbar wird die wettbewerbliche Preisbildung auf den betrachteten Märkten durch die Preis-(bzw.Gebühren-)Setzung der DBP nur in geringem Ausmaß beeinflußt. Die Absicht und Praxis der DBP, 'wettbewerbskonforme' Preise beim Vertrieb des schnurlosen Telefons zu fordern, könnte zusätzlich Bedenken bezüglich einer möglichen Preisführerschaft eventuell zerstreuen, wenngleich nicht klar ist und es prinzipiell ein Problem bleibt, wie die wettbewerbskonformen Preise konkret bestimmt werden.

2.6 Innovationsfördernde Wirkung bei der Einführung neuer Endgeräte

2.6.1 In der Literatur vertretene Positionen

Eine letzte direkte wettbewerbliche Auswirkung einer Mitanbieterschaft der DBP, die zur Begründung einer Postbeteiligung an den Endgerätemärkten angeführt wird, könnte sein, daß die DBP in besonderem Maße geeignet ist, die Akzeptanz neuer Geräte und Dienste beim Nachfrager und deren Marktdurchdringung zu fördern. Bei privaten Produzenten und Anbietern hingegen könne man beobachten, daß deren Innovationsbereitschaft bezüglich neuer Endgeräte nicht besonders stark ausgeprägt sei⁷². Als Beispiele für gelungene Markteinführungen durch die DBP werden hier

72 Vgl. Arnold, Franz, Die künftige Entwicklung der öffentlichen Fernmeldenetze ..., Teil 2: Vorschläge zur Liberalisierung ..., a.a.O., S. 4.

häufig die Einführung des Telefaxdienstes und das damit einhergehende postseitige Angebot von Fernkopierern genannt, genauso wie die Einführung der Familientelefonanlage, deren Entwicklung erst auf Anregung der DBP erfolgte⁷³. Deren Vermarktung und rasche Marktdurchdringung wird der Initiative der DBP zugute gehalten.

Drei Ursachen werden im allgemeinen aufgeführt, die die Plausibilität der These von der "Hebammenfunktion" der Post unterstützen sollen:

Zunächst sei die DBP als öffentliches Unternehmen in der Lage, in gewissem Umfang ein Vertrauenspotential für neue Dienste (und für die hierbei benötigten Endeinrichtungen) beim Nachfrager zu schaffen. Sie könne hier leichter und erfolgreicher ihr Firmen-Goodwill einsetzen, als dies etwa privaten Anbietern möglich sei⁷⁴. Dieser Gesichtspunkt weist gewisse Parallelen zu den diskutierten Verbundeffekten im Marketingbereich auf.

Außerdem kann die Bundespost in den Fällen, in denen private Produzenten die Forschungs- und Entwicklungskosten bei (noch) fehlender Nachfrage scheuen, entsprechende Anstöße geben und gegebenenfalls das Entwicklungsrisiko übernehmen. Hierbei hat sie den Vorteil, durch entsprechend große Aufträge die Forschungs- und Entwicklungskosten auf hohe Stückzahlen verteilen und über Kostendegressionseffekte günstige Stückkosten durchsetzen zu können. Die dadurch möglichen, relativ niedrigen Gerätepreise (bzw. Überlassungsgebühren vermieteter Geräte) erleichtern die Akzeptanz neuer Geräte durch den Nachfrager. Als Musterbeispiel wird

73 Vgl. Arnold, Franz, Endgeräte ..., a.a.O., S. 58, S. 85 sowie derselbe, Auszüge aus der SCS-Studie "Die künftige Entwicklung der öffentlichen Fernmeldenetze ...", a.a.O., S. 58, S. 61.

74 Vgl. Graffe, Heinrich und Bilgmann, Günter, Die Deutsche Bundespost in der sozialen Marktwirtschaft, a.a.O., S. 218.

hierfür wieder die Einführung der Familientelefonanlage angeführt⁷⁵.

Bei dieser Argumentation wird allerdings unterstellt, daß sich auch eine entsprechende Marktnachfrage für die auf Anregung der DBP entwickelten Geräte entfaltet.

Aufgrund ihres Angebots am "Komplementärgut Netzübertragung" darf angenommen werden, daß die Promotion neuer Dienste und Geräte im Interesse der Post selbst liegt. An anderer Stelle wurde auf diesen Zusammenhang bereits hingewiesen. Das Interesse der DBP an zu günstigen Konditionen angebotenen Endgeräten wird dadurch bewirkt, daß die Nachfrage nach Endgeräten gleichzeitig auch die Inanspruchnahme des Übertragungsnetzes erhöht. Sieht man von gegebenenfalls notwendigen Erweiterungen der Netzkapazität ab, erhöhen sich also die Gesamteinnahmen des Netzbetreibers. Es kommt hinzu, daß die Nachfrage nach Endgeräten um so höher ausfallen dürfte, je stärker deren Marktdurchdringung bereits ist. Die Erklärung hierfür leitet sich wie folgt ab: Der Gebrauchswert eines neuen Endgerätetyps steigt für den einzelnen Nachfrager mit der Anzahl der möglichen Ansprechpartner, die über ein dazu kompatibles Endgerät verfügen. Mit zunehmender Verbreitung einer Geräteart steigt mit anderen Worten der potentielle Wert des Gerätes, wodurch wiederum die Akzeptanz des Gerätes (oder des damit verknüpften Dienstes) positiv beeinflußt wird. Sofern die DBP in der Lage ist, durch die Übernahme von Forschungs- und Entwicklungskosten in Verbindung mit Abnahmegarantien günstige Gerätepreise durchzusetzen, wird dieser "kumulative Prozeß steigender Nachfrage"⁷⁶ begünstigt, der seinerseits wiederum die Nachfrage nach den Übertragungsleistungen der Post stimuliert.

⁷⁵ Vgl. Arnold, Franz, Auszüge aus der SCS-Studie ..., a.a.O., S. 62 sowie von Weizsäcker, Carl Christian, Wettbewerb im Endgerätebereich, a.a.O., S. 7.

⁷⁶ von Weizsäcker, Carl Christian, Wettbewerb im Endgerätebereich, a.a.O., S. 9.

Die angedeutete Nachfrageinterdependenz bei der Einführung neuer Endgeräte gilt jedoch nur unter der Prämisse, daß es sich bei der Entscheidung, ein innovatives Gerät zu kaufen, um die individuelle Kaufentscheidung eines einzelnen Nachfragers handelt und nicht etwa um eine Gruppenentscheidung, bei der die Akzeptanz und der Kauf eines neuen Gerätetyps das Resultat der Kollektiventscheidung der mehr oder weniger homogenen Benutzergruppe darstellt.

Es lassen sich aber auch Gegenbeispiele finden, die darauf hindeuten, daß die DBP der von ihr in Anspruch genommenen Hebammenfunktion nicht immer und in genügendem Umfang gerecht wird bzw. wurde. Gerade der oben zitierte Telefaxdienst wird in einem späteren Beitrag des gleichen Autors, F. Arnold, als Beleg für einen Dienst genommen, bei dem, obwohl er hierfür geeignet erschien, der "Durchbruch zum Massendienst nicht gelang"⁷⁷. Im Bereich der Fernsprechanlagen wird von Kritikern auf das Beispiel eines Komfortapparats verwiesen. Dieser wurde angeblich von einem deutschen Anbieter aus eigenem Antrieb ohne DBP-Auftrag entwickelt. Der Literaturquelle zufolge wies der Produzent die DBP auf das für dieses Geräte bestehende Marktpotential hin. Die erst auf Anregung des Produzenten erfolgte Markteinführung des neuen Produkts durch die Bundespost erwies sich als überaus erfolgreich, offenbar hätte in diesem Fall die DBP von sich aus eine Marktlücke im Gegensatz zu den privaten Anbietern nicht richtig oder nicht rechtzeitig erkannt⁷⁸.

Diese Einzelbeispiele könnten Beleg dafür sein, daß die Hebammenfunktion der DBP nicht in jedem Fall zum Tragen kommt. Erfolgreiche Markteinführungen bzw. Markterschließungen gelingen auch privaten Anbietern bei entsprechenden Rahmenbedingungen. Insgesamt gesehen kann allerdings die

⁷⁷ Arnold, Franz, Auszüge aus der SCS-Studie ..., a.a.O., S. 62.

⁷⁸ Vgl. Busch, Axel, Die Deutsche Bundespost - Bremse des technischen Fortschritts ..., a.a.O., S. 13; Graf, Gerhard, Probleme der Nachfragemacht öffentlicher Anbieter ..., a.a.O., S. 410.

Beteiligung der DBP am Markt für neue Endgeräte gelegentlich einen bemerkenswerten Beitrag zur schnelleren Marktdurchdringung innovativer Geräte leisten.

Wichtiger als das Aufzählen von Einzelbeispielen zur Bewertung des Arguments der Hebammenfunktion und Innovationsförderung dürfte folgender Einwand von eher grundsätzlicher Art sein, sofern er berechtigt ist. Der gegen die Zulassungspolitik der DBP erhobene Vorwurf, diese sei inflexibel und behindere die Entwicklung neuer Endgeräte bzw. deren Differenzierung, relativiert offensichtlich - immer unter der Prämisse, er sei auch gerechtfertigt - das Argument der DBP, ihre Mitanieterschaft fördere in besonderer Weise die Verbreitung neuer Dienste bzw. Endgeräte. Von verschiedenen Seiten wird der DBP der Vorwurf gemacht - worauf in Kapitel B.3.2 noch weiter eingegangen werden soll -, ihre Zulassungspolitik und ihre Zulassungsnormen hätten zur Folge, daß sich die Hersteller nicht flexibel genug an die Bedürfnisse des Marktes anpassen könnten⁷⁹. Die privatwirtschaftlichen Aktivitäten könnten eventuell durch die Vorgaben der DBP bezüglich der Anforderungen an die Endgeräte gehemmt werden⁸⁰. Im übrigen führe die Politik der Post zu vermachteten Märkten für Fernmeldeeinrichtungen. Der praktisch fehlende Wettbewerbsdruck zwischen den einzelnen Produzenten in Verbindung mit der Zulassungspraxis der DBP hätte negative Auswirkungen auf das innovative Verhalten des Telekommunikationssektors gehabt⁸¹. Falls solche Vorwürfe und Vermutungen stichhaltig sein sollten, würde die Bundespost die von ihr in Anspruch genommene Hebammenfunktion durch ihr Verhalten selbst konterkarieren. Dieses Argument verlore dann für die Begründung einer Mitanieterschaft der DBP an Bedeutung.

79 Vgl. VDMA, Fachgemeinschaft Büro- und Informationstechnik (Hrsg.), Die Situation der Telematik ..., a.a.O., S. 17.

80 Vgl. BDI, Neue Informations- und Kommunikationstechniken ..., a.a.O., S. 47.

81 Vgl. Busch, Axel, Die DBP - Bremse des technischen Fortschritts? ..., a.a.O., S. 6.

Im Rahmen der für diese Studie durchgeführten Befragungen ist untersucht worden, welche Bedeutung dem Argument der Innovationsförderung allgemein eingeräumt wird und ob dies durch aktuelle Beispiele zu belegen ist. Von besonderem Interesse ist dabei, in welchem Umfang die Hebammenfunktion für die speziell betrachteten Märkte bedeutsam ist. Es stellt sich darüber hinaus die Frage, ob die Verbreitung neuer Geräte hauptsächlich durch niedrige Preise als Folge einer raschen Ausschöpfung von Massenproduktionsvorteilen geschieht oder ob zusätzliche Aspekte für die Würdigung des Arguments eine Rolle spielen.

Der o. a. Einwand der Innovationsbehinderung durch restriktive Zulassungsvorschriften wird erst in Abschnitt B.3 näher behandelt. Bereits in Kapitel B.2.1 wurde dargelegt, daß die betrachteten Märkte durch Wettbewerb geprägt sind, so daß insofern keine nennenswerten Beeinträchtigungen des Innovationswettbewerbs durch vermachtete Marktstrukturen zu befürchten sind.

2.6.2 Ergebnis der Befragungen

2.6.2.1 Allgemeine Gesichtspunkte

Die innovationsfördernde Wirkung einer Beteiligung der DBP am Endgerätemarkt wurde von den angesprochenen Experten der Fernmeldeindustrie und ihres Fachverbandes überwiegend bejaht.

Aufgrund der im Telekommunikationsbereich herrschenden Interdependenzen zwischen dem Netz, dem Angebot von Diensten und den Endgeräten ist es nach Auffassung der Mehrheit der Befragten notwendig und begrüßenswert, daß sich die DBP auch als Anbieter von Endgeräten am Markt engagiert. Wenn die DBP die Einführung eines neuen Dienstes plant, so ist dafür nach Angaben von Experten ein Planungsvorlauf von 2 bis zu 10 Jahren für den Netzausbau und von ca. 2 Jahren

für die Schulung des Personals erforderlich⁸². Die Planung eines neuen Dienstes setzt mit anderen Worten eine längerfristige Vorbereitungsphase voraus, die mit einer zeitlich entsprechend koordinierten Planung für die Einführung bzw. Entwicklung der Endgeräte einhergeht. Die DBF als Netzträger hat demzufolge einen besseren Überblick über den zeitlichen Ablauf der Einführung neuer Dienste als private Anbieter. Sie wäre deshalb in der Lage, Entwicklungs- und Fertigungsaufträge für die dazugehörigen Endgeräte zu vergeben. Es wurde in diesem Zusammenhang vermutet, daß die Produzenten ohne die Aufträge der DBF nicht in dem entsprechenden Umfang innovativ wären, wie sie es mit den Aufträgen der DBF sind. Man könnte das darauf zurückführen, daß das Vermarktungsrisiko der neuen Produkte vom Hersteller auf die DBF vorverlagert wird und auch das Risiko des richtigen Zeitpunkts der Produkteinführung. Für die Übernahme dieses letztgenannten Risikos erscheint die DBF durch die oben angeführten Interdependenzen zwischen dem Netz und den Endgeräten in besonderer Weise geeignet, da sie die zeitliche Planung der Einführung neuer Dienste besser als private Produzenten überblickt.

An zwei aktuellen Beispielen wurde von einem Vertreter der Fernmeldeindustrie die Bedeutung der Hebammenfunktion der DBF veranschaulicht. Demnach ist die Einführung des schnurlosen Telefons in der 900 MHz-Technik ein guter Beleg für diese Funktion der Post. Firmeninterne Kalkulationen brachten zunächst einen geplanten Stückpreis pro Gerät in Höhe von ca. 2 500 DM. Das Ausschreibungsverfahren der DBF ergab eine erste Reduktion des Preises pro Gerät auf ca. 1600 DM. Dieser wurde von der DBF als immer noch zu hoch angesehen. Eine erfolversprechende Vermarktung des Produkts sei zu diesem Preis nicht wahrscheinlich. Als Ergebnis eines zweiten Ausschreibungsverfahrens konnte der Gerätepreis nochmals um 600 DM auf ca. 1 000 DM gesenkt werden. Die

⁸² Vgl. auch Arnold, Franz, Die künftige Entwicklung der öffentlichen Fernmeldenetze in der Bundesrepublik Deutschland und ihre Auswirkungen auf den Benutzer, Teil 1, Der Weg vom analogen zum schmalbandigen dienstintegrierten digitalen Fernmeldenetz, SCS Scientific Control Systems GmbH, Hamburg 1984, S. 26.

Verringerung des Preises von den ursprünglich kalkulierten 2 500 DM auf schließlich 1 000 DM war nach Angabe des Experten nur deshalb möglich, weil beim Erhalt des DBP-Auftrags für den zum Zuge kommenden Lieferanten der Absatz eines Produktionsvolumens gesichert war, bei dem durch Kostendegressionseffekte auch noch ein Preis von 1000 DM pro Stück eine kostendeckende Produktion ermöglichte.

Ein anderes Beispiel für die Hebammenfunktion ist die geplante Einführung des Zellularfunks auf digitaler Basis, durch das die bisher noch beschränkte Kapazität des Funktelefon-(Autotelefon-)Netzes erheblich erweitert wird⁸³. Ein Versuchssystem soll 1986 für ein halbes Jahr getestet werden. Im Herbst 1986 sollen dann der Conference Européenne des Administrations des Postes et Télécommunications (CEPT) sowohl von der DBP als auch von der französischen Postverwaltung Normungsvorschläge für diese neue Technik unterbreitet werden. Von Experten wird damit gerechnet, daß der Preis der Endgeräte, bedingt durch die Digitaltechnik und die Massenproduktion, bei ca. 2 000 bis 3 000 DM liegen wird. Im Vergleich dazu werden für die Endgeräte des für 1986 geplanten C-Bands noch 9 000 bis 10 000 DM veranschlagt. Die an der Verwirklichung des Zellularfunks beteiligten Unternehmen sind nach Auffassung eines Experten hauptsächlich deshalb zu Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen in dreistelliger Millionenhöhe bereit, weil sicher ist, daß dieses weltweit neue System von zwei Postverwaltungen eingeführt wird. Die geschätzten Gerätepreise von ca. 2 000 bis 3 000 DM lassen sich den Ausführungen nach vor allem dadurch realisieren, daß durch die Initialaufträge der Postverwaltungen den Produzenten eine sichere Kalkulationsbasis für die Produktion gegeben und rasch die Vorteile der Massenproduktion verwirklicht werden können. Ein positiver Nebeneffekt kommt insofern hinzu, als dadurch auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit der entwickelnden Unternehmen unter zwei Aspekten

83 Vgl. o. V., Auftrag für Bosch/ANT, in: Handelsblatt, 21. 6. 1985, und Wett, Michael, Freie Fahrt für das "Jedermann-Autotelefon", in: Blick durch die Wirtschaft Nr. 116, 21. 6. 1985.

gestärkt wird: Zum einen dient der inländische Markt aufgrund der Übernahme des Systems durch die Postverwaltung als Referenzmarkt, zum anderen wird der Initialauftrag der Post die Verwirklichung einer Massenproduktionsbasis mit entsprechenden Kostendegressionseffekten gewährleisten.

Nach Auffassung der befragten Experten hat sich das Verhalten der DBP in den letzten 5 bis 10 Jahren gewandelt. Sie zeigt sich in verstärktem Maße Innovationen gegenüber aufgeschlossen und drängt die Industrie zur beschleunigten Entwicklung neuer Produkte. Dabei legt sie auch Wert auf die internationale Konkurrenzfähigkeit der Erzeugnisse⁸⁴. Die technischen Probleme bei der Einführung des schnurlosen Telefons wurden z. B. darauf zurückgeführt, daß auf die ansonsten üblichen Feldversuche mit dem neuen Gerät zugunsten einer von der DBP angestrebten möglichst schnellen Produkteinführung verzichtet wurde.

Wenn die Hebammenfunktion mehrheitlich positiv eingeschätzt wurde, so gab ein Vertreter eines Produzenten von Nebensteinanlagen allerdings auch zu bedenken, daß dieser Funktion eine gewisse wettbewerbsverzerrende Wirkung immanent sei. Denn es kann nur derjenige Anbieter die Vorteile der Massenproduktion mit ihren Kostendegressionseffekten realisieren, der den Auftrag der DBP erhält. Andere Produzenten haben diesen Vorteil nicht und erleiden entsprechende Wettbewerbsnachteile bei der Konkurrenz um die Endnachfrager. Dagegen kann angeführt werden, daß dieser Ansicht eine zu enge Abgrenzung des relevanten Marktes zugrunde liegt, innerhalb dessen der Wettbewerb stattfindet. Das Unternehmen, das in diesem Fall als Lieferant der DBP zum Zuge kommt, konnte den Wettbewerb um den

84 Vgl. hierzu auch Locksley, Gareth, The EEC Telecommunications Industry, Competition, Concentration and Competitiveness. Commission of the European Communities, Collection Studies Evolution of Concentration and Competition Series, No. 51, Bruxelles Dezember 1982, S. 184 f.: "For example the Bundespost is using its procurement policies to improve the competitiveness of the Federal Republic's information technology industries ..."

Nachfrager DBP für sich entscheiden und profitiert davon im Wettbewerb um andere (private) Nachfrager.

Als Gefahr wird außerdem genannt, daß die DBP den Begriff der Innovationsförderung zu extensiv auslegen könnte bzw., so der Vorwurf, auch ausgelegt hat, um Endgeräte zu nicht-kostendeckenden Gebühren anzubieten. Wie bereits in Kapitel B.2.3 ausgeführt, läßt sich dieser Verdacht aufgrund fehlender Kostendaten nicht belegen. Wenn die DBP das Angebot von Geräten in der Einführungsphase subventioniert, um den Prozeß der kumulativen Nachfrageentwicklung, dem auch von Vertretern der Fernmeldeindustrie Bedeutung beigemessen wurde, in Gang zu setzen und die Verbreitung von Produktionnovationen zu fördern, müßte sie diese Praxis konsequenterweise einstellen, sobald sich der Markt weiterentwickelt hat.

Dem Argument der Hebammenfunktion liegt im wesentlichen die Kausalkette zugrunde, daß die DBP über hohe Bestellmengen für den Produzenten die Fertigung in großen Stückzahlen ermöglicht. Die dadurch verwirklichte Kostendegression erlaubt niedrige Preise, die die Nachfrage nach dem neuen Produkt erhöhen sollen⁸⁵. Diese Kausalkette ist sicher richtig. Unterstellt man einen normalen Verlauf der Nachfragekurve, so steigt mit sinkendem Preis *ceteris paribus* die Nachfrage nach dem Gut.

Vertreter direkt vertreibender Produzenten von Nebenstellenanlagen und Vertreiber von Fernkopierern gaben hier aber zu bedenken, daß ein monokausaler Erklärungsansatz zu stark vereinfache. Die (steigende) Nachfrage nach einem neuen Endgerät hängt nicht nur vom Preis und von dem bereits erwähnten Prozeß der kumulativen Nachfrageentwicklung ab. Vielmehr müsse auch eine intensive Beratungstätigkeit gegenüber potentiellen Neukunden hinzukommen. Es wurde verschiedentlich bezweifelt, daß die DBP auch diesem Gesichtspunkt die nötige Beachtung schenke. Eine stärkere Betonung

⁸⁵ Vgl. auch Arnold, Franz, Die künftige Entwicklung der öffentlichen Fernmeldenetze ..., Teil 2..., a.a.O., S. 123 und derselbe, Auszüge ..., a.a.O. S. 62.

der beratenden Tätigkeit und eine aktive Bemühung um potentielle Kunden würde die an sich positive Rolle der DBP als Förderer neuer Dienste und Endgeräte sinnvoll ergänzen⁸⁶.

Der Vertreter eines Nachfragerverbandes merkte darüber hinaus an, daß die verzögerte Marktdurchdringung neuer Dienste nicht immer der fehlenden Mitanieterschaft und damit der Nichtwahrnehmung der Hebammenfunktion der Post anzulasten sei. Es wurde zum Beispiel bezweifelt, daß die schleppende Entwicklung der Teilnehmerzahlen beim Teletextdienst durch eine Mitanieterschaft der DBP wesentlich beschleunigt werden könnte. Wenn die Post ihre Abwesenheit von diesem Markt als ursächlich für dessen Stagnation betrachte, so übersehe sie, daß der Engpaß, der die rasche Verbreitung dieses Dienstes hindere, zum Teil auch im Bereich der Netzinfrastruktur liege. Potentielle Teilnehmer müßten zum Teil mehrmonatige Wartezeiten für den Anschluß an das Netz in Kauf nehmen. Bei den Geräten hingegen sei für diesen Markt auch ohne DBP-Aktivitäten eine Verbreiterung der Angebotspalette und ein Rückgang der Preise zu beobachten.

Inwieweit die in der Literatur erhobenen Vorwürfe gegen die Zulassungspolitik zutreffen und was hierzu die befragten Experten geäußert haben, ist in Kapitel B.3 dargestellt. Bereits in Kapitel B.2.1 wurde gezeigt, daß der Vorwurf, die DBP-Politik führe zu vermachteten Märkten, für die hier betrachteten Märkte nicht zutreffend ist. Die Ergebnisse der Expertenbefragung zeigen insgesamt, daß die in der Literatur anzutreffenden negativen Kritikpunkte nicht ohne weiteres haltbar sind, so daß die innovationsfördernden Wirkungen, die sich die Post von ihrer Mitanieterschaft erhofft, nicht grundsätzlich entfallen.

⁸⁶ Vgl. auch Kapitel B.1.4.

2.6.2.2 Nebenstellenbereich

Im Nebenstellenbereich handelt es sich um einen seit Jahrzehnten etablierten Markt, bei dem zumindest vordergründig die Notwendigkeit einer Marktöffnungsfunktion durch die DBP nicht einsichtig ist. Sieht man vom Sonderfall der Familientelefonanlage ab, die ja von vornherein für eine andere Zielgruppe als diejenige der herkömmlichen Nebenstellenanlagen konzipiert war, so scheint das oben skizzierte Erklärungsmuster, wonach die Post durch große Bestellmengen auch bei innovativen Produkten die rasche Realisation von Kostendegressionseffekten ermöglicht, für den Nebenstellenbereich nicht zuzutreffen. Gegen die Bedeutung der Hebammenfunktion auf diesem Markt spricht auch, daß die DBP nicht der erste Anbieter war, der die beiden wichtigsten Neuerungen im Nebenstellenbereich, mikroprozessorgesteuerte Anlagen und digitale Anlagen, am Markt anbot⁸⁷. Auch nach eigener Einschätzung war die DBP nicht immer führend bei der Einführung neuer Generationen von Nebenstellenanlagen⁸⁸.

Faßt man den Begriff der Hebammenfunktion aber etwas weiter, dann lassen sich auch auf diesem Markt innovationsfördernde Impulse einer DBP-Mitanbieterschaft registrieren. Die Übernahme neuer Produktgenerationen in das Angebot der Post hat auch auf einem an sich etablierten Markt positive Wirkungen auf die Verbreitung der neuen Produkte. Gerade anhand der Einführung der digitalen Nebenstellenanlagen läßt sich dies nach Expertenauffassung belegen. Nachdem die DBP die Anlagen desjenigen Unternehmens, das als erstes solche Anlagen produzierte und vertrieb, in ihre Angebotspalette übernahm, wurden Anlagen dieses Typs beschleunigt

⁸⁷ Bei der Einführung der letztgenannten Anlagen kommt der DBP aber insofern eine innovationsfördernde Wirkung zu, als erst die Digitalisierung des Übertragungsnetzes und die Einführung des ISDN die Vorteile digitaler Nebenstellenanlagen zur Geltung bringt. Diese Funktion der DBP sollte aber unabhängig von der Frage einer Mitanieterschaft im Endgerätebereich gesehen werden.

⁸⁸ Vgl. Kliempt, Wolfgang, Die Nebenstellenanlage - Modernes Kommunikationsmittel unserer Zeit, a.a.O., S. 34.

auch von anderen Produzenten entwickelt und angeboten. Die Bereitschaft der DBP zum Angebot von digitaler Technik war demnach eine Ursache für die rasche Erweiterung des Angebotsspektrums. Sie übte auf konkurrierende Anbieter einen gewissen Innovationsdruck aus, ohne den sich das Angebot dieser Anlagen möglicherweise nicht so schnell erweitert hätte⁸⁹.

Die Mitanieterschaft der DBP sichert die Existenz einer Anzahl von in diesem Bereich tätigen Produzenten ohne eigene Vertriebswege⁹⁰. Auch auf diese Weise gehen durch die Mitanieterschaft der Bundespost indirekt innovative Impulse auf den Markt für Nebenstellenanlagen aus. Dadurch, daß die Post den betreffenden Unternehmen ihre Vertriebskanäle zur Verfügung stellt, sorgt sie dafür, daß die aus diesen Unternehmen stammenden Innovationen, die vor allem im Segment kleiner Nebenstellenanlagen eine Rolle spielen, dem Markt erhalten bleiben bzw. überhaupt erst die Gelegenheit haben, an den Markt zu kommen. Wenn sich die DBP mit ihrem Angebot vom Markt zurückzöge, so würde die Angebotsvielfalt in diesem unteren Marktsegment reduziert. Offenbar sind die großen Anbieter in dem Segment nicht im gleichen Umfang innovativ tätig wie die mittelständischen Unternehmen. Umgekehrt sorgen die Impulse der kleineren Unternehmen dafür, daß auch die Großanbieter den Bereich kleiner Anlagen in bezug auf Innovationen nicht (noch) stärker vernachlässigen⁹¹.

Die bereits zitierte Einführung der Familientelefonanlage ist nach Auffassung der Mehrheit der befragten Vertreter der Fernmeldeindustrie ein gutes Beispiel für die Hebammenfunktion der DBP. Die Produktion hoher Stückzahlen durch die Aufträge der DBP ermöglichte die Ausschöpfung von Kostendegressionseffekten und machte günstige Überlassungsgebühren durch die Post möglich. Wie bereits erwähnt, wei-

89 Vgl. hierzu auch Kapitel B.2.1.2.1.

90 Vgl. ausführlich hierzu Kapitel B.2.2.

91 Vgl. hierzu auch Kapitel B.2.2. und Kapitel B.3.

sen die Familientelefonanlagen die Merkmale einer technisch einfachen Nebenstellenanlage auf. Sie lassen sich demnach dem Nebenstellenmarkt zurechnen. Unter diesem Gesichtspunkt trifft mithin für den Nebenstellenmarkt das Argument der Hebammenfunktion in der Form, in der es üblicherweise gebraucht wird, im Prinzip generell zu.

2.6.2.3 Telefaxbereich

Die Einführung des Telefaxdienstes durch die DBP leistete zur Verbreitung der Kommunikationsform "Fernkopieren" sicher einen wertvollen Beitrag. Erst die Einführung von Kompatibilitätsanforderungen an die Geräte und das Erstellen von Teilnehmerverzeichnissen erlaubten in diesem Bereich eine offene Kommunikation. Die als private Zusatzrichtungen betriebenen Fernkopierer der verschiedenen Anbieter waren bekanntlich untereinander nicht kompatibel, was mit als Ursache für die geringe Verbreitung der Geräte angeführt werden kann.

Offen bleibt dabei allerdings zunächst nach Ansicht befragter Repräsentanten von in diesem Bereich tätigen Anbietern, ob auch die Mitbeteiligung der Post in diesem Markt einen Hebammeneffekt leistete. Da die in Deutschland vertriebenen Geräte in Japan produziert werden und die japanische Produktion an Fernkopierern nach Expertenangaben ca. 80 % der Weltproduktion in diesem Bereich beträgt, erscheint es zumindest fraglich, ob erst durch die Nachfrage der DBP Vorteile der Massenproduktion realisiert werden konnten. Dabei sind auch die beiden folgenden Punkte zu beachten:

Erstens sind Fernkopierer in Japan wesentlich weiter verbreitet als in der Bundesrepublik. Dort treten auch private Haushalte als Kunden in Erscheinung, für die spezielle "Minifax-Geräte" als preiswerte Alternative zu den kommerziell genutzten Geräten produziert werden. Die relativ hohe Verbreitung von Fernkopierern wird durch die Eigenheiten der japanischen Schrift gefördert, für die das Fernkopieren

als Übertragungsmedium gegenüber Telex oder Teletex geeigneter ist⁹².

Zweitens wurde von Vertretern deutscher Anbieter vereinzelt die Vermutung ausgesprochen, daß Produktionsüberkapazitäten japanischer Produzenten dafür verantwortlich sind, daß die japanischen Direktvertreiber ihre Geräte in Deutschland gelegentlich zu Preisen anbieten, die vermutlich kaum die Produktionseinzelkosten decken dürften.

Allerdings konnte die DBP bei den von ihr bestellten Mengen offenbar Mengenrabatte bei den Produzenten durchsetzen, die anderen Importeuren durch deren geringeres Bestellvolumen nicht möglich waren. Die These, daß durch die Mitanbieterschaft der DBP ein Beitrag zu einer kostengünstigen Versorgung von Nachfragern und damit zur schnelleren Verbreitung des Dienstes geleistet wurde⁹³, ist demnach doch nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen.

Gerade die Einführung des Telefaxdienstes ist indessen nach Auffassung von Anbietern von Fernkopierern ein gutes Beispiel dafür, daß die Betonung des oben angeführten monokausalen Erklärungsansatzes, wonach die Verbreitung neuer Endgeräte hauptsächlich über den Preis gefördert werden soll, nicht hinreichend ist. Die DBP hätte die Wirkung ihrer die Innovationen fördernden Mitanbieterschaft eventuell verstärken können, wenn sie sich, wie bereits erwähnt, stärker für den Vertrieb ihrer Geräte eingesetzt hätte. In einem anderen Zusammenhang wird in der Literatur ähnlich argumentiert, wenn etwa gefordert wird, die Hebammenfunktion bei der Einführung von Videokonferenzen durch verstärkte Absatzbemühungen der DBP für Videokonferenz-ausrüstungen effektiv zu gestalten⁹⁴.

92 Vgl. Witte, Eberhard, Telekommunikationspolitik, a.a.O., S. 340.

93 Vgl. hierzu auch von Weizsäcker, Carl Christian, Wettbewerb im Endgerätebereich, a.a.O., S. 11.

94 Vgl. ebenda, S. 11.

Die Bedeutung der Mitanbieterschaft der DBP im Telefaxmarkt für die Entwicklung dieses Marktes wird auch dadurch relativiert, daß sie erst vergleichsweise spät mit einem Gruppe-3-Gerät am Markt aufgetreten ist. Nach der Einführung der Gruppe-3-Geräte im April 1982 dauerte es noch über zwei Jahre, bis auch die DBP im September 1984 mit einem Gruppe-3-Gerät am Markt erschien.

Darüber hinaus wurde bezweifelt, daß das Argument der Hebammenfunktion mehr als 6 Jahre nach der Einführung des Faxdienstes für eine Mitanbieterschaft der DBP noch angeführt werden kann. Gerade die seit 1984 zu beobachtende überproportionale Zunahme der Teilnehmerzahlen könnte als Indiz dafür genommen werden, daß der Faxdienst die Einführungsphase seines Produktlebenszyklus, der er in der Literatur teilweise noch zugerechnet wird⁹⁵, überschritten habe und sich mittlerweile in der Wachstumsphase befinde. Wenn die Beteiligung der DBP an einem Endgerätemarkt prinzipiell auf die Anfangsphase des Markts beschränkt werden sollte, würden sich von vornherein kaum lösbare Abgrenzungsprobleme der Marktphasen ergeben.

2.6.2.4 Zwischenergebnis

Auf Basis der geführten Gespräche läßt sich eine Hebammenfunktion der DBP - wenn auch mit den angeführten Einschränkungen - im Prinzip gelegentlich erkennen. Trotz der Tatsache, daß im Einzelfall negative Auswirkungen auf die Wettbewerbspositionen von Produzenten nicht auszuschließen sind, ist also der innovationsfördernden Wirkung der Postmitanbieterschaft Bedeutung beizumessen. Als Gründe hierfür lassen sich unter anderem die Abhängigkeit des Endgerätebedarfs von der Bereitstellung der nötigen Netzinfrastuktur für neue Dienste, etwa in Zusammenhang mit der Digitalisierung des Fernmeldenetzes oder der absehbaren Einführung des Zellularfunks, und der Prozeß der kumulativen Nachfrageentwicklung anführen.

⁹⁵ Vgl. Detjen, Günther, Betriebswirtschaftslehre des Post- und Fernmeldewesens, Band 2, a.a.O., S. 155.

Für den Nebenstellenmarkt kommt dem Argument aktuell Bedeutung zu, da die Übernahme digitaler Nebenstellenanlagen eines Produzenten in die Angebotspalette der Post die Bemühungen anderer Anbieter um die Einführung digitaler Anlagen beschleunigte. Unter diesem Gesichtspunkt könnte man möglicherweise auch von einer den Innovationswettbewerb stimulierenden Funktion der Post sprechen⁹⁶.

Für den Telefaxmarkt war die Hebammenfunktion möglicherweise dadurch von Belang, daß die DBP durch große Bestellmengen bei den Produzenten im Vergleich zu anderen Vertreibern günstigere Einkaufspreise erzielen konnte. In der gegenwärtigen Marktphase fällt die Hebammenfunktion auf diesem Markt aber nicht mehr ins Gewicht.

Bei der Würdigung dieses Aspektes ist allerdings zu berücksichtigen, daß die Produzenten Vorteile aus der Innovationsfunktion der Bundespost ziehen, da die Vergabe von Großaufträgen für diejenigen Unternehmen, die die Aufträge erhalten, eine sichere Kalkulationsbasis schafft und das Vermarktungsrisiko der Produkte im wesentlichen nur auf die Post vorverlagert wird.

Darüber hinaus ist zu fragen, wieweit ein wirksamer Wettbewerb auf den Endgerätemärkten prinzipiell genügt, um die Innovationen zu fördern. Die angesprochenen dynamischen Funktionen machen bei einer ordnungs- und wettbewerbspolitisch konsistenten Argumentation eine besondere innovationsfördernde Wirkung der DBP letztlich überflüssig. Die ordnungspolitischen Grundsätze würden es nahelegen, die Verbreitung von Neuerungen im Endgerätebereich der Konkurrenz privater Anbieter zu überlassen. Möglicherweise beschränkt sich der positive Effekt der Postmitanbieterschaft darauf, die Produkte, die über den Vertriebskanal DBP abgesetzt werden, schneller zu verbilligen, als dies ohne DBP-Mitanbieterschaft mit etwas Verzögerung ebenfalls geschehen würde. Schließlich läßt sich auch auf anderen

⁹⁶ Vgl. auch Kapitel B.2.1.2.1.

Märkten beobachten, daß nach anfänglich hohen Preisen für innovative Produkte ein rascher Preisverfall und eine steigende Marktdurchdringung im Anschluß an die Einführungsphase des Produkts festzustellen ist.

Das Argument einer Innovationsförderung wird auch insofern relativiert, als ihm - wie oben ausgeführt - eine gewisse wettbewerbsverzerrende Wirkung immanent ist. Es kommt in der Regel lediglich ein Anbieter in den Genuß des DBP-Auftrags und in den Genuß der damit einhergehenden Vorteile der Massenproduktion. Andere Produzenten haben entsprechende Nachteile, die eventuell noch dadurch verstärkt werden, daß die DBP bei ihren Überlassungsgebühren in der Einführungsphase bewußt auf eine Kostendeckung verzichtet, um eine schnellere Marktdurchdringung zu erreichen. In gewisser Weise entfällt damit die Möglichkeit, daß verschiedene Produktalternativen die Chance erhalten, sich am Markt der Endnachfrager zu bewähren. Da es allerdings an empirischen Vergleichsmaßstäben fehlt, läßt sich letztlich nicht mit Sicherheit beurteilen, wie sich das innovative Verhalten der Anbieter ohne die fördernde Wirkung der DBP-Mitanbieterschaft, aber auch ohne die damit möglicherweise einhergehenden wettbewerbsverzerrenden Auswirkungen darstellen würde.

Diesen grundsätzlichen ordnungs- und wettbewerbspolitischen Einwänden stehen allerdings die angeführten Aussagen von Praktikern gegenüber, daß dem Argument im Einzelfall (schnurloses Telefon, Familientelefonanlage) und vor dem Hintergrund der speziellen Situation (Komplementarität der Geräteverbreitung zur Entwicklung von Netzen bzw. nötigen Vorleistungen beim Netzausbau und kumulativer Prozeß der Nachfrageentwicklung) eine gewisse Bedeutung zukommen kann. Unter Berücksichtigung der sich aus ordnungs- und wettbewerbspolitischer Sicht ergebenden Einschränkungen läßt sich das Argument also in Grenzen zur Begründung der Mitanbieterschaft der DBP mitheranziehen.

3. Zulassungspolitik der DBP

3.1 Die Vermischung von Zulasser- und Mitanbieterfunktion

3.1.1 In der Literatur vertretene Positionen

Neben den bereits diskutierten möglichen negativen Auswirkungen einer Postmitanbieterschaft auf den Wettbewerb - die Gefahr interner Subventionierung, die Abschreckung von Newcomern und die Preisführerschaft der DBP - wird ein letzter gewichtiger Grund gegen die Beteiligung der Post an den Endgerätemärkten darin gesehen, daß Wettbewerbsverzerrungen aus ihrer Doppelfunktion als Zulasser und Mitanbieter von Endgeräten resultieren können.

Die DBP vertreibt auf der einen Seite Endgeräte in Konkurrenz zu privaten Anbietern. Auf der anderen Seite kann sie das Angebot ihrer privaten Konkurrenten dadurch beeinflussen, daß alle privat angebotenen Geräte einer Zulassung durch die Zentralstelle für Zulassungen im Fernmeldewesen (ZZF) bedürfen. Hieraus wird gelegentlich die Befürchtung abgeleitet, daß die DBP ihr Zulassungsrecht jederzeit zur Stärkung ihrer relativen Konkurrenzposition einsetzen könne. Außerdem erhalte die DBP durch ihre Zulassungsfunktion Informationen über die Marktpositionen und Produkte der privaten Konkurrenz, was ebenfalls ihre eigene Wettbewerbsstellung verbessern würde¹. Als negativer Nebeneffekt einer solchen Konstellation wird befürchtet, daß die Wettbewerbsanstrengungen tatsächlicher und potentieller Konkurrenten reduziert und die innovativen Funktionen wettbewerblicher Entdeckungsprozesse durch mangelnde Aktivitäten privater Anbieter gestört würden².

Ein Anreiz für die DBP, die Einführung neuer, innovativer Konkurrenzprodukte zu unterbinden, wird in diesem Zusam-

¹ Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 9, Die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen, a.a.O., Tz. 156.

² Vgl. Busch, Axel, Die Deutsche Bundespost - Bremse des technischen Fortschritts?, a.a.O., S. 25.

menhang darin gesehen, daß die DBP so teilweise die wirtschaftliche Entwertung der von ihr angebotenen Geräte verhindern könne. Die Amortisation der Investitionsmittel, die in den postseitig vertriebenen Geräten gebunden sind, würde durch solche Maßnahmen erleichtert³. Auf die Möglichkeit eines derart motivierten, restriktiven Verhaltens der DBP weist auch der VII. Senat des Bundesverwaltungsgerichts in einer Stellungnahme zur Direktrufverordnung hin⁴.

Die DBP betont im Gegenzug, daß eine solche Sichtweise nicht adäquat sei. Sie argumentiert, daß mit ihrer Zulassungsfunktion lediglich die Funktionsfähigkeit des Fernmeldenetzes als Gesamtsystem aufrechterhalten werden solle. Von daher sei es eine verfehlte Betrachtungsweise, hieraus eine "Schiedsrichterrolle" der DBP im Wettbewerb an den Endgerätemärkten ableiten zu wollen⁵. In der Tat erscheinen der stagnierende Marktanteil der DBP im Bereich der Nebenstellenanlagen und ihr rückläufiger Marktanteil bei Fernkopierern zumindest kein Indiz für die oben angeführten Befürchtungen zu sein. Auch läßt sich die Tatsache, daß zum Telefaxdienst ab April 1982 leistungsfähigere Geräte der Gruppe 3 zugelassen wurden, die DBP selbst aber erst ab September 1984 als Anbieter dieser Geräte in Erscheinung trat, nicht als Beleg für die obigen Thesen anführen.

Generell wirkt die dargelegte Betrachtungsweise unvollständig. Wenn argumentiert wird, die DBP könne ein Interesse daran haben, die Verbreitung innovativer Endgeräte zu erschweren, um ihr eigenes Angebot und ihre Marktstellung als Anbieter von Endgeräten zu schützen, dann müßte berücksichtigt werden, daß sie als Anbieter des Übertragungsnetzes auch und vor allem daran interessiert ist, das bestehende Netz möglichst gut auszulasten, um das aus der

³ Vgl. Pausch, Rainer, Möglichkeiten einer Privatisierung ..., a.a.O., S. 347 f.

⁴ Vgl. ebenda, S. 348.

⁵ Vgl. Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (Hrsg.), Stellungnahme der DBP zum Sondergutachten der Monopolkommission ..., a.a.O., Stellungnahme zu Tz. 156.

Netzbenutzung resultierende Gebührenaufkommen zu maximieren. Dieses Ziel kann eher durch die Verbreitung innovativer und wirtschaftlicher Endgeräte als durch deren Unterdrückung verwirklicht werden⁶.

Aus der als ordnungspolitisch bedenklich erachteten Verquickung der Zulassungs- und Mitanbieterfunktion der DBP werden unterschiedliche Schlüsse gezogen. Die Monopolkommission beispielsweise sieht in den durch die Doppelfunktion Mitanbieter/Zulasser befürchteten Wettbewerbsverzerrungen ein triftiges Argument für den Rückzug der DBP vom Endgerätemarkt. Ein anderer Vorschlag lautet dahingehend, die aus verschiedenen Gründen als vorteilhaft angesehene Mitanbieterschaft der DBP beizubehalten und statt dessen die Zulassungsfunktion aus dem Bereich der DBP auszugliedern und einer selbständigen Behörde zu übertragen⁷. Einer solchen Lösung könnten allerdings vermutete Verbundeffekte zwischen der Zulassungsfunktion einerseits und Netzbetreiberfunktion andererseits entgegenstehen, die eine organisatorische Verselbständigung der Zulassungsfunktion als ineffiziente Alternative erscheinen lassen⁸.

Wegen der technischen Interdependenzen zwischen der Bereitstellung des Netzes und der Zulassung von Endgeräten könnte es zweckmäßig sein, die Zulassungsfunktion beim Netzträger zu belassen. Das vorhandene technische Wissen des Netzträgers würde dann direkt in die Ausgestaltung der Zulassungsvorschriften einfließen, um die zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Netzes nötigen Zulassungsstandards zu gewährleisten.

6 Vgl. von Weizsäcker, Carl Christian, Wettbewerb im Endgerätebereich, a.a.O., S. 3 und S. 7.

7 Vgl. Knieps, Günter et al., Die Rolle des Wettbewerbs im Fernmeldebereich, a.a.O., S. 139 f.

8 Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 9, Die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen, a.a.O., Tz. 229; Knieps, Günter et al., Die Rolle des Wettbewerbs im Fernmeldebereich, a.a.O., S. 140.

Als Reaktion auf die seitens der Monopolkommission vorgebrachten Befürchtungen errichtete die DBP eine selbständige Zulassungsbehörde, das bereits erwähnte ZZF in Saarbrücken. Nach eigenen Angaben will sie damit den "zwar unbegründeten, allerdings unterschwellig vorhandenen Befürchtungen über mögliche Interessenkollisionen bei der Zulassung Rechnung tragen"⁹.

Im Rahmen der Expertengespräche ist geprüft worden, ob es konkrete Belege oder Anhaltspunkte dafür gibt, daß die DBP ihre Doppelrolle als Zulasser und Mitanbieter von Endgeräten zur Stärkung der eigenen Marktposition mißbraucht. Da private Konkurrenten der Post von dem denkbaren Mißbrauch direkt betroffen wären, wurden in erster Linie diese Anbieter zur Klärung des Gesichtspunkts befragt. In dem Zusammenhang ist von besonderem Interesse, inwieweit bereits die Einrichtung des ZZF nach Auffassung der betroffenen Anbieter und ihrer Verbände eine prinzipielle Gewähr für die Unterbindung von Interessenkollisionen auf seiten der DBP bietet.

3.1.2 Ergebnis der Befragungen

Den theoretisch plausiblen Befürchtungen, daß aus der Doppelfunktion "Schiedsrichter" und "Mitspieler" Wettbewerbsverzerrung zugunsten der Post resultieren, wird von den privaten Konkurrenten keine allzu große Bedeutung beigemessen. Dieser Eindruck entstand zumindest bei den im Rahmen dieser Studie durchgeführten schriftlichen Befragungen und den Gesprächen mit Produzenten von Nebenstellenanlagen und Fernkopierern. Zwar gäbe es gewisse Probleme mit der Zulassungspraxis der DBP - auf diesen Punkt wird im folgenden Abschnitt 3.2 zurückgekommen -, jedoch werden diese eher auf bürokratische Inflexibilitäten, mangelnde personelle Kapazitäten und ähnliche Faktoren zurückgeführt. Keinesfalls wären die Zulassungsprobleme dadurch bedingt, daß

⁹ Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (Hrsg.), Stellungnahme der DBP zum Abschlußbericht des Länderarbeitskreises ..., a.a.O., S. 4.

sich die DBP gezielt Wettbewerbsvorteile verschaffen wollte.

Der Bundespost wurde hier vielmehr attestiert, daß sie korrekt vorgehe. Geräte, die die Zulassungsbedingungen erfüllen, werden auch zugelassen. Konkrete Beispiele dafür, daß die DBP ihre Zulassungsfunktion zur Absicherung eigener Marktpositionen mißbraucht hat, konnten von den befragten Experten nicht angeführt werden. Einschränkend wurde allerdings von Vertretern großer Produzenten verschiedentlich darauf hingewiesen, daß es sich bei diesem Komplex um eine praktisch nicht zu durchleuchtende Grauzone handle, bei der immer Raum für Spekulationen bleibe. Bereits im Vorfeld des Zulassungsverfahrens, bei der Festlegung der für die Zulassung erforderlichen Leistungsmerkmale in den einzelnen Fachkreisen, in denen auch die Hersteller mitarbeiten, ist es denkbar, daß die Bundespost ihren Einfluß dazu nutzt, nur solche Merkmale zuzulassen, die ihre Marktstellung zumindest nicht gefährden¹⁰.

In diesem Zusammenhang wurde folgende These vorgetragen, die, falls sie zutreffend sein sollte, ein Indiz für die mögliche Vermischung von Anbieter- und Schiedsrichterfunktion sein könnte: Der Bundespost sei gegebenenfalls an einer gewissen Begrenzung der Angebotsvielfalt bei Nebenstellenanlagen gelegen, um die Anforderungen bzw. den Aufwand für das eigene Wartungspersonal, das ohnehin für Anlagen mehrerer Produzenten geschult sein muß, nicht zusätzlich zu erhöhen. Es wird in diesem Zusammenhang vermutet, daß die Zulassung weiterer Leistungsmerkmale oder Kombinationen verschiedener Leistungsmerkmale die Bundespost dazu nötigen würde, ebenfalls solche Anlagen anzubieten oder alternativ eine eventuelle Schwächung ihrer Marktposition in Kauf zu nehmen. Um dies zu umgehen, wäre es unter dem Gesichtspunkt der Wartungsvereinfachung für die DBP denk-

¹⁰ Vgl. dazu aber auch die Ausführungen im folgenden Abschnitt B.3.2, die sich mit der positiven Rolle der DBP bei der Festlegung von Leistungsmerkmalen für Nebenstellenanlagen beschäftigen. Der DBP kommt hier offenbar keineswegs die Rolle eines Bremsers zu, dem an einer Einschränkung der Angebotsvielfalt gelegen ist.

bar, gewisse Leistungsmerkmale oder deren Kombination nicht zuzulassen. Im Vorfeld des Zulassungsverfahrens könnten hier also Konfliktsituationen auftreten, ohne daß sich das allerdings anhand konkreter Beispiele belegen läßt. Generell wurde immer wieder betont, daß die zugelassenen Leistungsmerkmale im wesentlichen alle Kundenwünsche erfüllen.

Von einzelnen Experten wurde allerdings darauf verwiesen, daß es auch Beispiele für Situationen gibt, in denen die DBP etwa in Zusammenarbeit mit mittelständischen Anbietern in den ZVEI-Fachkreisen (früher: Arbeitskreisen) Leistungsmerkmale gegen den Widerstand großer Produzenten durchzusetzen versucht. Im folgenden Kapitel B.3.2 wird darauf noch näher einzugehen sein.

Als ein Indiz für die möglicherweise bestehende Interessenkollision wurde die Zulassung des Multititels angeführt. Die Zulassungsprozedur für dieses Gerät dauerte nach Expertenangaben ca. 18 Monate. Die Zulassung sei dann in etwa in dem Zeitraum erfolgt, in dem sich herauskristallisierte, daß auch die Bundespost das Multitel vertreiben würde. Man kann nun daraus schließen, daß es, wäre die Zulassung früher erfolgt, dem privaten Hersteller möglich gewesen wäre, sich vor der DBP am Markt zu etablieren. Die Dauer dieses Zulassungsverfahrens kann allerdings auch andere Gründe gehabt haben.

Auch die folgende Situation, die ebenfalls gewisse temporäre Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten von konkurrierenden Anbietern mit sich brächte, wurde als möglich beschrieben. Wenn etwa die Zulassung einer Zusatzeinrichtung für eine Nebenstellenanlage zur Debatte steht, und es liegen für die gleiche Art der Zusatzeinrichtung die Anträge von vier oder fünf Produzenten vor, so könnte die Zusatzeinrichtung desjenigen Unternehmens, das seine Nebenstellenanlage (und die neue Zusatzeinrichtung) auch über die DBP vertreibt, als erste die Zulassung erhalten. Durch die verzögerte Zulassung ihrer konkurrierenden Produkte hätten die anderen Produzenten hierbei vorübergehende Wettbewerbsnachteile in Kauf zu nehmen.

Um eine formale Gleichbehandlung postseitig und privat vertriebener Geräte sicherzustellen, wurde es von den konkurrierenden Produzenten als wünschenswert bezeichnet, auch die Geräte der DBP der Zulassungsprozedur beim ZZF in Saarbrücken zu unterwerfen. Eine Prüfung der Geräte "nur" durch das Fernmeldetechnische Zentralamt (FTZ) in Darmstadt wurde als bedenklich erachtet. Um eine Gleichbehandlung der von privat bzw. von der DBP vertriebenen Geräte zu gewährleisten, sei ein solcher Schritt begrüßenswert. Dazu zählt auch, daß sich die Postgeräte in die "Warteschlange" des ZZF einzureihen haben wie die Geräte anderer Anbieter auch. Es bleibt der DBP darüber hinaus unbenommen, die von ihr vertriebenen Geräte weiterhin den sehr strengen Qualitätsprüfungen im FTZ zu unterwerfen. Die hier durchgeführten Tests, etwa auf Dauerbelastbarkeit und Funktionstests unter Extremsituationen, werden bekanntlich im ZZF nicht durchgeführt. Dort wird lediglich die Netzverträglichkeit und Übereinstimmung mit den Zulassungsrichtlinien getestet.

Nach Angaben des BPM ist der Einwand aber insofern ohne Bedeutung, als ohnehin alle von der DBP in Konkurrenz zu privaten Anbietern vertriebenen Endgeräte auch von privaten Anbietern angeboten werden. Sie haben von daher auch eine Zulassung durch das ZZF. Die wesentlich umfangreicheren Prüfungen der postseitig vertriebenen Geräte im FTZ schließen den Angaben zufolge auch aus, daß die DBP mit ihrem Angebot schneller am Markt ist als private Anbieter, die eventuell durch lange Wartezeiten beim ZZF an einem raschen Markteintritt gehindert werden. Im übrigen spielen lange Wartezeiten in Saarbrücken zumindest für den Nebenstellenbereich keine Rolle. Warteschlangen bei der Zulassung von Teletexgeräten konnten mittlerweile durch die Erweiterung der Zulassungskapazität abgebaut werden.

In diesem Zusammenhang hielten es private Anbieter für wünschenswert, postseitig und privat vertriebene Geräte nur zu gleichen Bedingungen an das Netz anzuschließen. Es ist beispielsweise nicht recht einsichtig, daß zwischen einem privat beschafften Multitel und der Netzabschlußdose ein Zwi-

schenschalter gesetzt werden muß, nicht aber zwischen einem von der DBP bezogenen Gerät und der Netzabschlußdose.

Bedenklich sei auch, daß angeblich das ZZF beim schnurlosen Telefon über die Zulassungsrichtlinien erst informiert wurde, nachdem das FTZ ein für den postseitigen Vertrieb vorgesehenes Modell schon zugelassen hatte. Dazu ist allerdings anzumerken, daß die Zulassungskriterien, die zunächst im FTZ formuliert wurden und nach denen die Apparate ausgelegt waren, nach "oben" revidiert werden mußten. Es stellte sich heraus, daß die Abhörsicherheit der Telefone nicht gegeben war. Den neu formulierten, schärferen Kriterien entsprachen die zunächst an das FTZ gelieferten Apparate nicht und kamen deshalb auch nicht zur Auslieferung. Die Produktion neuer, abhörsicherer Apparate lief im August 1985 an.

Die Gründung des ZZF bietet nach Auffassung von Experten keine Gewähr dafür, daß Interessenkollisionen zwischen der Zulassungs- und Anbieterfunktion der DBP prinzipiell vermieden werden können. Das ZZF ist gegenüber dem BPM weisungsgebunden und keine selbständig agierende Behörde. Außerdem gäbe es speziell für den Nebenstellenbereich die als bedenklich empfundene Zusammenfassung der Kompetenz für die Zulassung und den posteigenen Vertrieb von Nebenstellenanlagen in einem Referat des BPM. Diese beiden Gegebenheiten relativierten die Selbständigkeit und organisatorische Trennung der Zulassungsfunktion der DBP von ihrer Funktion als Mitanbieter.

Die an sich vorhandene Möglichkeit eines Einspruchs gegen eine Zulassungsverweigerung bei Gericht durch einen betroffenen Hersteller wird praktisch für gering gehalten. Die wahrscheinliche Dauer eines solchen Verfahrens, die zu der Zeitspanne von der ersten Stellung eines Zulassungsantrags bis zur Ablehnung und eventuellen zweiten Stellung eines Zulassungsantrags hinzukommt, macht das Verfahren, vor allem vor dem Hintergrund kürzer werdender Produktlebenszyklen, unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten uninteressant. Bis das umstrittene Gerät seine endgültige Zulas-

sung erhielte, wäre es im Zweifel bereits veraltet und nicht mehr absetzbar.

3.2 Zulassungspraxis und Innovationen

3.2.1 In der Literatur vertretene Positionen

Neben der Frage einer unzulässigen Vermischung von Anbieter- und Zulasserfunktion wird ein zweiter Aspekt der Zulassungspolitik der DBP kontrovers diskutiert, der auch die Einflußnahme der Post auf den Wettbewerb in den Endgerätemärkten berührt. Es handelt sich hierbei um den umstrittenen Punkt, inwieweit die DBP durch ihre Zulassungspolitik den technischen Fortschritt und Innovationen in den Märkten für Endgeräte behindert und eventuell durch institutionelle Marktzutrittsschranken einer Vermachtung der Endgerätemärkte Vorschub leistet. Mithin steht nicht so sehr die ordnungspolitische Debatte um die Mitanieterschaft der DBP und deren Auswirkungen auf die Märkte im Vordergrund, als vielmehr die Frage, wie sich die Funktion der DBP als oberste Regelungsbehörde auf die Endgerätemärkte auswirkt. Dieser Gesichtspunkt ist aber insofern nicht von der Frage einer Mitanieterschaft zu trennen, als zwischen den einzelnen Argumenten, mit denen die unterschiedlichen Auffassungen über die Rolle der DBP auf den Endgerätemärkten begründet werden und der Frage der Zulassungspolitik Zusammenhänge bestehen, so z. B. der o. a. Zusammenhang zwischen Zulasser- und Mitanieterfunktion.

Eine weitere Wechselwirkung ist zwischen dem Argument der in Kapitel B.2.6 behandelten Innovationsförderung durch die Mitanieterschaft und den Bedenken gegenüber der Zulassungspraxis zu sehen. Es wurde bereits in Kapitel B.2.6 erwähnt, daß es strittig ist, ob die DBP den technischen Fortschritt im Rahmen ihrer Mitanieterschaft fördert oder durch eine eventuell inflexible Zulassungspolitik diesen Aktivitäten Schranken setzt. Sollte die Kritik an der inflexiblen Zulassungspolitik der DBP berechtigt sein, könnte

sie ihre Bemühungen um die Förderung und Verbreitung von Innovationen durch eine "liberalere" Zulassungspolitik wirksamer gestalten.

Eine weitere Wechselwirkung besteht schließlich zwischen der These einer Verbesserung der Marktstruktur und der damit einhergehenden Wettbewerbsintensivierung durch das Auftreten der DBP am Markt und der Zulassungspolitik. Dahinter steht die bereits in Kapitel B.2.1 angesprochene Vermutung, daß durch die Zulassungspraxis unnötig hohe institutionelle Marktzutrittsschranken aufgebaut werden. Eine Verkrustung der Märkte würde dadurch in erheblichem Umfang gefördert. Umgekehrt wird unterstellt, daß eine Senkung dieser Schranken zu einem vermehrten Marktzutritt und damit automatisch zu einer entsprechenden Wettbewerbsintensivierung führe.

Jedes Endgerät, das zum Anschluß an das öffentliche Fernmeldenetz vorgesehen ist, bedarf einer Zulassung durch das ZZF. Dadurch wird sichergestellt, daß von diesem Gerät keine negativen Auswirkungen auf das Netz ausgehen, keine Gefahren für den Nutzer auftreten, die Kompatibilität mit dem Netz gewährleistet ist und die geforderten Leistungsmerkmale von dem betreffenden Gerät bzw. Gerätetyp erfüllt werden. Durch die Zulassung wird bestätigt, daß die Endeinrichtung den fernmeldetechnischen und betrieblichen Erfordernissen entspricht. Der Antragsteller hat einen gerichtlich nachprüfbaren Rechtsanspruch auf die Zulassung eines Geräts, wenn dieses die Zulassungsbedingungen erfüllt. Um die Transparenz des Zulassungsverfahrens zu erhöhen, ist die DBP nach eigenen Angaben zur Zeit dabei, die bestehenden Vorschriften in Zulassungsregelungen zusammenzufassen¹¹. Diese Regelung, die fortlaufend an den aktuellen Stand der Technik anzupassen wäre, müßte "verbindliche technische Kriterien, Prüfungsfristen und dergleichen

¹¹ Vgl. Tenzer, Gerd, Aspekte der Endgerätepolitik, a.a.O., S. 60.

rechtlich eindeutig"¹² regeln. Neben der ab dem Jahr 1986 geplanten verbesserten Transparenz der Zulassungsbedingungen soll auch die Durchsetzung des Rechtsanspruchs auf Zulassung vereinfacht werden.

Die DBP übt durch die Vorgabe von Normen in gewissem Umfang einen Einfluß auf die Gestaltung der Endgeräte aus. Bereits hieraus wird teilweise der Schluß gezogen, daß dadurch zugleich auch Innovationen erschwert und mögliche Produktdifferenzierungen verhindert werden. Damit würde gleichzeitig die Wahlmöglichkeit der Nachfrager eingeschränkt und mithin deren Konsumentensouveränität beeinträchtigt. Ferner resultierten aus den Zulassungsbedingungen institutionelle Marktzutrittsschranken, die vor allem innovative Newcomer vom Markteintritt abhielten¹³. Als Beispiel hierfür wird etwa der Markt für Anrufbeantworter herangezogen. Die restriktiv gehandhabte Zulassungspolitik behindere sowohl den technischen Fortschritt in diesem Sektor als auch die weitere Marktdurchdringung der Geräte. Das langwierige und kostspielige Zulassungsverfahren bewirke eine Marktverengung und höhere Preise, was sich negativ auf die Akzeptanz beim Nachfrager auswirke¹⁴.

Das zentrale Problem ist demzufolge darin begründet, daß die DBP durch die Festlegung von Dienstleistungsprofilen und Endgerätemerkmalen den Markt und dessen Entwicklung beeinflusst. Für die Produzenten resultiert daraus eine gewisse Abhängigkeit, die, so wird argumentiert, deren Innovationsbereitschaft verringert. Sie müßten damit rechnen, im Extremfall keine Zulassung zu erhalten oder aber eine nur mit erheblichen Verzögerungen. Daraus ergäben

12 Arnold, Franz, Die künftige Entwicklung der öffentlichen Fernmeldenetze ..., Teil 2, Vorschläge zur Liberalisierung ..., a.a.O., S. 66.

13 Vgl. Busch, Axel, "Brauchen wir ein Fernmeldemonopol?", a.a.O., S. 23 f.

14 Vgl. Spira, J. C., Anrufbeantworter werden immer leistungsfähiger, in: Blick durch die Wirtschaft, 14. 10. 1983.

sich Auswirkungen auf die Wettbewerbsposition einzelner Produzenten¹⁵.

Vor allem den Anforderungen der Einheitstechnik und der Festlegung von Leistungsmerkmalen in der Baustufenordnung für Nebenstellenanlagen werden dämpfende Auswirkungen auf den Wettbewerb unterstellt. So müsse einer Erweiterung von Leistungsmerkmalen zunächst die Änderung der Baustufenordnung vorausgehen¹⁶. Hinzu kommen Restriktionen für die Entwicklung und Produktdifferenzierung der angebotenen Einrichtungen, die sich daraus ableiten, daß die DBP durch ihre Beschaffungs- und Angebotstätigkeit "auf dem Endgerätesektor die direkte Bindung der Hersteller an die Nachfrager (und damit zugleich eine Orientierung am Kundenbedarf) verhindert"¹⁷.

Allerdings wird in der Literatur auch anerkannt, daß sich die Zulassungspolitik der DBP in den letzten Jahren geändert hat. Es läßt sich eine tendenziell liberalere und flexiblere Handhabung der Zulassungskompetenz beobachten, was unter anderem auf die Entwicklung im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik zurückgeführt wird. Mehr und mehr werde dazu übergegangen, die Zulassung lediglich von den Kriterien Netz- und Betriebssicherheit und Kompatibilität abhängig zu machen¹⁸.

Darüber hinaus ist auf den folgenden Punkt hinzuweisen, der bei der Kritik an der Zulassungspolitik der DBP nicht übersehen werden sollte und der gerade auch für die umstrittenen Ausstattungsrichtlinien für Nebenstellenanlagen eine wichtige Rolle spielt. Die DBP entscheidet de facto nicht

15 Vgl. Pausch, Rainer, Postnormen und technischer Fortschritt ..., a.a.O., S. 110.

16 Vgl. Eggers, Ernst, Darstellung und wettbewerbspolitische Würdigung ..., a.a.O., S. 45 und Enquete-Kommission, Zwischenbericht der Enquete-Kommission ..., a.a.O., S. 184.

17 Greiffenberg, Horst, Das Postmonopol - Hindernis oder Chance für den technischen Fortschritt, a.a.O., S. 222.

18 Vgl. Enquete-Kommission, Zwischenbericht der Enquete-Kommission ..., a.a.O., S. 185.

autonom über die Zulassungs- und Ausstattungsrichtlinien. Vielmehr werden diese in Zusammenarbeit mit den zuständigen Fachkreisen des ZVEI erarbeitet. Es wird deshalb vermutet, daß neue Leistungsmerkmale vermutlich erst dann zugelassen werden, wenn auch das technisch rückständigste der im Fachkreis vertretenen Unternehmen die in Frage stehenden Neuerungen realisieren kann¹⁹. Die Kritik an einer restriktiven Zulassungspraxis der DBP ginge demnach zumindest zum Teil an den falschen Adressaten, sie müßte die im ZVEI vertretenen Produzenten mit umfassen. Der DBP wäre dann allerdings vorzuhalten, daß sie den denkbaren Bremsmanövern einzelner Mitglieder des Fachkreises nicht konsequenter entgegengetritt. Im folgenden Abschnitt B.3.2.2.2 wird auf dieses Problem noch einmal zurückzukommen sein.

Die durch die Ausstattungsrichtlinien und die Baustufenordnung möglicherweise reduzierte Produktdifferenzierung ist unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten eventuell nicht so negativ zu beurteilen, wie es durch die vorgebrachte Kritik impliziert werden könnte. Es sind nämlich Konstellationen denkbar, in denen die Nachfrager sich über ihre Präferenzen im unklaren sind. Dann, so wird argumentiert, besteht die Gefahr einer exzessiven Produktdifferenzierung, bei der die Preise die Grenzkosten übersteigen und tendenziell zu viele Produkte am Markt angeboten werden. Gerade der Markt für Nebenstellenanlagen könnte dafür ein Beispiel sein, wenn davon ausgegangen wird, daß noch viele Unsicherheiten über die Anwendungsgebiete von modernen digitalen Nebenstellenanlagen oder umfassender von Kommunikationsanlagen bestehen²⁰.

Änderungsvorschläge zur Zulassungspolitik, die beispielsweise von Verbänden publiziert werden, zielen im wesentlichen auf eine Vereinfachung und Reduktion der Zulassungskriterien.

¹⁹ Vgl. Knieps, Günter et al., Die Rolle des Wettbewerbs im Fernmeldebereich, a.a.O., S. 109.

²⁰ Vgl. Ergas, Henry et al., Economic Evaluation ..., a.a.O., S. 230.

Aktuell fordert etwa der Sachverständigenrat in seinem jüngsten Jahresgutachten "Im Endgerätebereich ... eine strikte Liberalisierung zu erreichen, die auch ausländischen Herstellern eine Wettbewerbschance einräumt. Ein faktisches Kartell von zugelassenen Endgeräteherstellern darf es nicht weiter geben"²¹.

Es wird z. B. vorgeschlagen, sich bei der Zulassung lediglich auf die Gesichtspunkte der (Netz- und Betreiber-) Sicherheit und auf Kompatibilität zu beschränken. Kriterien wie beispielsweise die Produktqualität oder die Minimierung von Wartungskosten sollten dem Wettbewerb überlassen bleiben. Ein erhoffter weiterer Effekt derart vereinfachter Regeln wäre die Beschleunigung des Zulassungsverfahrens vor allem auch bei innovativen Produkten²². Die Bundespost sollte dabei eine Beeinflussung des Markts durch die Vorgabe technischer Normen und die Einheitstechnik unterlassen. Gleichzeitig wäre dafür Sorge zu tragen, daß bei einer Vorgabe von Normen seitens der DBP eigene kommerzielle Gesichtspunkte die Vorgabe nicht beeinflussen. Die Normierungsverfahren wären unter Mitarbeit der Wirtschaft zu institutionalisieren, wobei auch bei der Definition von Schnittstellen Anwender und Hersteller einbezogen werden sollten²³.

Noch weiter geht ein bereits angesprochener Vorschlag, der auf eine Lockerung der an die Geräte zu stellenden Kompatibilitätsanforderungen abzielt. Aus eigenem kommerziellen Interesse sei demzufolge den Herstellern an kompatiblen

21 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1985/86, a. a. O., Tz. 349.

22 Vgl. Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e.V., Fachgemeinschaft Büro- und Informationstechnik (Hrsg.), Die Situation der Telematik ..., a.a.O., S. 22.

23 Vgl. Bundesverband der deutschen Industrie e.V., Neue Informations- und Kommunikationstechniken ..., a.a.O., S. 47 f.

Endgeräten gelegen. Vorschriften bezüglich der Kompatibilität seien daher entbehrlich²⁴.

Auch bei den Anforderungen an die Netzsicherheit sollte man sich auf die Vorgabe von Minimalstandards beschränken. Dabei wird angeregt, die Anbieter von Endeinrichtungen einer Zwangshaftpflichtversicherung zu unterwerfen, die mögliche Netzschädigungen durch mangelhafte Geräte abdeckt. Unterschiedliche Sicherheitsstandards der Geräte würden hierbei durch gestaffelte Versicherungsprämien berücksichtigt, so daß sich der Produzent zwischen Abstrichen bei den Sicherheitsstandards und dafür höheren Versicherungsbeiträgen oder aber aufwendigeren Sicherheitsstandards (und damit implizit höheren Produktionskosten) und entsprechend niedrigeren Beiträgen zu entscheiden hätte. Dadurch könnte, so wird gefolgert, auch eine Vorgabe von Sicherheitsstandards durch die Zulassungsstelle obsolet werden²⁵.

Die Einschätzung, daß Anbieter aus eigenem wirtschaftlichen Interesse zu freiwilligen Vereinbarungen über die Kompatibilität von Endgeräten bereit sind, könnte allerdings, betrachtet man die Entwicklung des Marktes für Fernkopierer, zu optimistisch sein. In Kapitel A.4.1 wurde bereits erwähnt, daß die vor der Einführung des Telefaxdienstes am Markt befindlichen Geräte jahrzehntelang nicht zueinander kompatibel waren. Die Interessen der Anbieter, durch Schnittstelleninvarianzen die Nachfrager an die einmal erworbenen Systeme zu binden, überwogen hier offenbar²⁶. Es sollte dabei nicht übersehen werden, daß die Inkaufnahme von Inkompatibilitäten oder Schnittstelleninvarianzen von Anbietern zur Verbesserung ihrer Marktstellung benutzt und auch bewußt als Strategie angewandt werden kann, Nachfrager

24 Vgl. Kapitel. B.2.1 und Busch, Axel "Brauchen wir ein Fernmeldemonopol?"..., a.a.O., S. 37 f.

25 Vgl. ebenda, S. 29 f.

26 Vgl. auch Haist, Waldemar, Innovation in Fernmeldesystemen, a.a.O., S. 92.

auf die einmal getroffene Lieferantenentscheidung festzulegen²⁷.

Die Entwicklung des Fernschreibens in den USA, bei dem zwei nicht zueinander kompatible, konkurrierende Systeme die Verbreitung dieses Dienstes hemmten, kann als ein weiterer Beleg dafür dienen, daß auf die Festlegung gewisser Mindestkompatibilitätskriterien nicht verzichtet werden sollte.

Ein letzter Vorschlag geht dahin, die Zulassung im Rahmen eines Eigenzertifikats (self-certification) durchzuführen. Der Hersteller würde bei diesem Verfahren praktisch selbst bestätigen, daß die von ihm angebotenen Einrichtungen die (möglichst einfach gehaltenen) Zulassungsbedingungen der DBP erfüllten²⁸.

Um ein möglichst vollständiges Bild der Diskussion über die Zulassungspraxis der DBP zu erhalten, soll noch darauf verwiesen werden, daß es abweichende Meinungen über die erhofften Folgen einer liberaleren Zulassungspolitik gibt. Es wird dabei unterstellt, daß eine Vereinfachung der Zulassungsvorschriften lediglich den großen Anbietern Vorteile bietet. Hierbei geht man davon aus, daß diese durch (implizit als unnötig betrachtete) Produktdifferenzierungen den Wettbewerb intensivieren würden, ohne daß es im Zuge der Wettbewerbsintensivierung zu vermehrten Produktinnovationen käme. Die Folgen einer solchen Entwicklung gingen zu Lasten der mittelständischen Anbieter, denen die Möglichkeiten für entsprechende Produktdifferenzierungsstrategien fehlten²⁹.

Durch die im folgenden ausgewerteten Gespräche ist ein Beitrag zur Klärung der umstrittenen Frage der Zulassungspoli-

²⁷ Vgl. hierzu Backhaus, Klaus, Investitionsgüter-Marketing, München 1982, S. 302 f.

²⁸ Vgl. IBM (Hrsg.), IBM-Positionen zur Telekommunikation, a.a.O., S. 4.

²⁹ Vgl. Vetter, Rudi, Neue Telekommunikationstechnologien und Postmonopol, Frankfurt/Main, Bern, New York, 1984, S. 273 f.

tik der Post zu liefern. Im einzelnen soll geprüft werden, in welchem Ausmaß Probleme, die möglicherweise durch Ausstattungsrichtlinien oder die Vorgabe der Einheitstechnik bedingt sein können, bei der Zulassung innovativer Geräte-merkmale auftreten und ob Befürchtungen bezüglich eines zu langwierigen und kostenintensiven Zulassungsverfahrens zutreffend sind. Daraus lassen sich Schlüsse über die Bedeutung der Zulassungsrichtlinien als Marktzutrittschranken ziehen. Außerdem geht es bei der Befragung um denkbare Alternativen zum gegenwärtigen Zulassungsverfahren - etwa die Eigenzulassung von Geräten durch den Hersteller - sowie um die Rolle der DBP bei der Festlegung von Ausstattungsrichtlinien.

3.2.2. Ergebnis der Befragungen

3.2.2.1 Allgemeine Gesichtspunkte

Die gegenüber der Zulassungspolitik der DBP gemachten Vorbehalte stellen sich, wenn man sie mit Aussagen von Vertretern einschlägiger Anbieter und der DBP selbst konfrontiert, durchaus differenziert dar. Auf eventuelle Hemmnisse für Produktinnovationen und -variationen wird allerdings erst in den beiden folgenden, den Nebenstellen- bzw. Telefaxbereich gewidmeten Abschnitten eingegangen.

Allgemein trifft es nach mehrheitlicher Auffassung der befragten Fachleute nicht zu, daß die Zulassungsvoraussetzungen eine Erschwernis für Newcomer darstellen und daß dadurch die institutionellen Marktzutrittschranken erhöht werden. Die technischen Besonderheiten dieses Marktes bringen es mit sich, daß nur die Geräte solcher Anbieter an das Netz angeschlossen werden dürfen, die bestimmte Mindestvoraussetzungen erfüllen. Anbieter, deren Geräte die gestellten Anforderungen erfüllen, erhalten eine Zulassung. Dabei spielt es keine Rolle, ob es sich um In- oder Ausländer handelt. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, daß die DBP eines der qualitativ hochwertigsten Kommunikationsnetze der Welt unterhält. Um diese Qualität aufrechtzuerhalten, ist es auch nach Auffassung ausländischer An-

bieter, die eine Zulassung für den deutschen Markt erhielten, notwendig, daß an die Endgeräte entsprechend hohe Anforderungen gestellt werden, um negative Rückwirkungen auf das Netz zu vermeiden. Der fortschreitende Einsatz der Mikroelektronik bedingt hierbei zunehmende Anforderungen an die Endgeräte, da die verwendeten elektronischen Bauteile empfindlicher auf Störungen reagieren als die früher benutzten elektromechanischen Geräte.

Dem Vorwurf eines zu langfristigen Zulassungsprocedures könnte in einigen Bereichen durchaus eine Berechtigung zugekommen sein. Im Jahr 1984 betrugen beispielsweise die Wartezeiten für die Zulassung von Teletexgeräten bis zu 12 Monaten, mittlerweile hat sich die Situation allerdings entspannt und die Wartezeiten wurden reduziert. Die Ursache für die überlangen Wartezeiten wurden vom Vertreter eines Verbandes vor allem auf die folgenden Punkte zurückgeführt:

- Kapazitätsengpässe beim ZZF in Saarbrücken. Diese sind zum Teil indessen bereits behoben, und es erfolgt eine Anpassung der Prüfkapazitäten an den Bedarf.
- Eine zu enge Auslegung von Zulassungsvorschriften durch die mit der Prüfung befaßten Beamten. Die bei der Anwendung von Prüfkategorien offenbar bestehenden Interpretationsspielräume führten anscheinend im Einzelfall dazu, daß Geräte zunächst keine Zulassung erhielten, obwohl sie bei entsprechender Anwendung der Richtlinien die Zulassung bekommen hätten. Dies wurde mit dem unten angeführten Beispiel der Zulassung einer Bildschirmtexteinrichtung belegt. Solche Friktionen werden darauf zurückgeführt, daß - im Gegensatz zu dem Zeitraum vor der Verlegung der Zulassungskompetenz zum ZZF nach Saarbrücken - die Prüfer nicht mehr selbst an der Aufstellung der Testbedingungen und Zulassungsvorschriften beteiligt sind.
- Komplikationen organisatorischer Art durch die Ausgliederung des ZZF aus dem FTZ und damit verbundene Kompe-

tenzprobleme. Es wird aber davon ausgegangen, daß solche - im folgenden beispielhaft veranschaulichte - Probleme nur temporärer Natur sind und in dem Maße an Bedeutung verlieren, in dem sich die neue Situation eingespielt hat.

Als Beispiel für die beiden letztgenannten Punkte wurde die Zulassung von Bildschirmtexteinrichtungen angeführt. Hier war offenbar vorgesehen, daß bei der Zulassungsprüfung die Zulassungsstelle das Vorhandensein aller Funktionen des Decoders elektrisch prüft und die farbliche Darstellung der Symbole auf einem eigenen Monitor abfragt. Dadurch könnten auch Datenterminals von Anwendern zum Anschluß an Bildschirmtext zugelassen werden. Die farbliche Darstellung der Symbole auf dem Bildschirm des Datenterminals sollte dem Anwender überlassen bleiben. Das ZZF ging allerdings dazu über, die Darstellung der Symbole auf dem Endgerät selbst zu überprüfen, anstatt, wie ursprünglich vorgesehen, auf einem eigenen Testmonitor. Da die in den Zulassungsvorschriften verlangte farbliche Darstellung der Symbole auf den Endgeräten nicht zu realisieren war - deren Bildschirme sind hierfür technisch nicht geeignet -, führte dieser eigentlich a priori anders geplante Zulassungstest zu Zulassungsverzögerungen von circa 9 Monaten, bis dann auch das ZZF die Geräte anhand der zwischen den Herstellern und dem FTZ ursprünglich vereinbarten Testkonfiguration überprüfte, bei der, wie ausgeführt, die tatsächliche farbliche Darstellung der Symbole nur auf Testmonitoren möglich sein sollte.

Die langen Zulassungsfristen sind nach Aussagen von Firmen- und Verbandsvertretern aber nicht nur der Organisation und Durchführung des Zulassungsverfahrens anzulasten. Eine Rolle spielt auch, daß Anbieter die Kapazitäten der Zulassungsstelle mit Geräten blockieren, deren Entwicklung noch nicht voll abgeschlossen ist. Um eine möglichst rasche Zulassung von Endgeräten zu erreichen, werden von Produzenten offenbar gelegentlich Produkte zur Zulassung angemeldet, die zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht ausgereift sind. Dabei mag es nach Angabe eines Experten vorkommen, daß das

Zulassungsverfahren von den Anbietern dazu zweckentfremdet wird, letzte Fehler in den Geräten aufdecken zu lassen³⁰.

Die Kosten des Zulassungsverfahrens selbst sind, worauf im nächsten Abschnitt noch einmal zurückzukommen sein wird, ohne große Bedeutung. Davon unberührt bleibt allerdings, daß Geräte ausländischer Anbieter für den deutschen Markt zu modifizieren sind, um eine Zulassung zu erhalten. Die Anpassung an den inländischen Markt führt zu zusätzlichen Entwicklungskosten für die ausländischen Anbieter³¹. Da es indessen einen einheitlichen Weltmarkt oder auch nur Europäischen Markt für Telekommunikationsendgeräte nicht gibt, sind die erwähnten Modifikationen für importierte Geräte zumindest zur Zeit noch unumgänglich. Sie sind nach Expertenaussage aber kein spezifisch deutsches Problem, das der DBP anzulasten wäre, wenn auch im Einzelfall der Umfang der durchzuführenden Modifikationen diskussionsfähig erscheint. Vertreter deutscher Produzenten verweisen allerdings darauf, daß unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung in- und ausländischer Erzeugnisse für importierte Geräte keine einfacheren Zulassungsbedingungen als für deutsche Geräte gelten dürfen. Es wurde in diesem Zusammenhang die Auffassung vertreten, daß der gegenwärtige Zustand isolierter nationaler Märkte für exportorientierte Produzenten ein "Denken vom Markt her" in dem Sinn erforderlich macht, daß bereits bei der Entwicklung neuer Geräte berücksichtigt wird, in welchen Ländern die Produkte vermarktet werden sollen. Die Geräte wären dann bereits ab dem Ent-

30 Vgl. hierzu auch Arnold, Franz, Die künftige Entwicklung der öffentlichen Fernmeldenetze ..., Teil 2: Vorschläge zur Liberalisierung ..., a.a.O., S. 189.

31 In der bereits zitierten EG-Studie wird angenommen, daß die Anpassungskosten einer Nebenstellenanlage für einen anderen als den inländischen Markt mit ca. 10 - 15 % der ursprünglichen Entwicklungskosten der Anlage anzusetzen sind. Wird eine Anlage von vornherein für eine Vermarktung in allen EG-Ländern konzipiert, so dürften die Entwicklungskosten um ein Drittel bis die Hälfte über den Kosten liegen, die die Entwicklung für nur einen Markt verursacht. Vgl. Ergas, Henry et al., Economic Evaluation ..., a.a.O., S. 282 - 284.

wicklungsstadium auf die Zulassungsbestimmungen der relevanten Märkte hin auszulegen.

Über die Möglichkeit grundsätzlicher Alternativen zum gegenwärtigen Zulassungsverfahren gingen die Meinungen der befragten Experten auseinander. Unstrittig war allerdings, daß zumindest für die in vollstandardisierten Diensten eingesetzten Endgeräte Kompatibilitäts- und Sicherheitskriterien verbindlich festgelegt werden müssen. Hinsichtlich der Vor- und Nachteile einer Selbstzertifikation durch den Produzenten waren die Auffassungen geteilt. Fachleute der im ZVEI vertretenen Unternehmen und Verbandsvertreter selbst standen diesem Vorschlag skeptisch gegenüber. Es wurde zu bedenken gegeben, daß die Eigenzulassung immer der Gefahr des Mißbrauchs durch den Produzenten unterliege. Vor allem von seiten mittelständischer Produzenten wurde angezweifelt, daß die mit der Eigenzulassung einhergehenden und als nötig betrachteten Kontrollen der Unternehmen und eventuelle Sanktionen bei einem möglichen Mißbrauch ebenso konsequent gegen Großkonzerne wie gegen kleinere Anbieter angewandt würden.

Generell wurde darauf verwiesen, daß die Eigenzertifikation tendenziell große Anbieter begünstigt. Nur diese verfügen in der Regel über die umfangreichen Testeinrichtungen zur Überprüfung der Geräte³². Mangels eigener Prüfkapazitäten wären die kleineren Produzenten nach wie vor auf eine Zulassungsstelle angewiesen, die durch die Eigenzertifikation mithin nicht überflüssig würde. Durch die Zerteilung der Anbieter in solche mit und solche ohne eigene Prüfkapazitäten entstünde aber eventuell die Gefahr, daß erstere temporäre Wettbewerbsvorteile bei der Einführung neuer Produkte realisieren, da für sie keine Notwendigkeit bestünde, auf Zulassungstermine beim ZZF zu warten.

Allerdings standen nicht alle der befragten Fachleute - vor allem solche, deren Unternehmen nicht Mitglied des ZVEI sind - der Selbstzertifikation ablehnend gegenüber. Statt

³² Vgl. auch Kapitel A.5.2.

dessen wurde sie als ein gangbarer Weg betrachtet, um die raschere Zulassung innovativer Produkte zu gewährleisten. Auch eine Eigenzulassung durch den Produzenten setzt dabei voraus, daß die DBP die Prüfkriterien und Zulassungsvoraussetzungen, anhand derer die Zulassung durch den Hersteller zu erfolgen hat, mitfestlegt.

Den in der Literatur angeführten Vorurteilen gegen die Rationalität kommt in der Realität nach Aussage von befragten Vertretern der Fernmeldeindustrie keine Bedeutung mehr zu. Die Produzenten sind bei der Verwirklichung der notwendigen Geräte Merkmale an keine bestimmte Technik gebunden. Kriterien, die die Produktqualität der Geräte betreffen, etwa das Funktionieren unter extremen Bedingungen oder eine Prüfung auf Lebensdauerzeit und Kriterien, die auf eine Minimierung der Herstellungskosten abzielen, spielen bei der Zulassung privat vertriebener Endgeräte keine Rolle. Lediglich die für den posteigenen Vertrieb vorgesehenen Produkte werden umfangreichen Qualitätskontrollen durch die DBP unterworfen.

3.2.2.2 Nebenstellenbereich

Es ist sicher zutreffend, daß Ausstattungsrichtlinien und die Vorgaben der Beschaffungsordnung die Produktdifferenzierung und im Einzelfall auch die Darstellung von Innovationen beeinflussen. Daraus folgt aber erstens noch nicht, daß die hieraus resultierenden Restriktionen automatischer der Zulassungspolitik der Post allein anzulasten sind, und zweitens ist damit nach Auffassung von Produzenten noch nicht gesagt, daß dadurch gravierende Auswirkungen negativer Art auf den Wettbewerb der Anbieter und auf die Auswahlmöglichkeiten der Konsumenten ausgehen.

Zum ersten Punkt bestätigten die Experten mehrheitlich die in der Literatur schon vertretene Position, daß sich das Verhalten der Post in den letzten Jahren grundsätzlich gewandelt habe. Man stünde seitens der DBP Innovationen offener gegenüber und reagiere gerade auch in den Gebieten sehr flexibel, in denen noch keine fest formulierten Zu-

lassungsrichtlinien vorlägen. Dies ist vor allem für den Bereich der integrierten Kommunikationsanlagen als Fortentwicklung der Nebenstellenanlagen bedeutsam. Abstriche von dieser positiv beurteilten Haltung der Post sind nach Angaben einiger Experten aber immer dann zu machen, wenn in Frage stehende Innovationen das Gebührenaufkommen der Post berühren bzw. zu schmälern drohen. Technische Neuerungen, die die Konstruktion privater bundesweiter Subnetze durch Querverbindungsleitungen zwischen Nebenstellenanlagen erlauben würden, werden nicht zugelassen. Solche (gebühren-) politisch motivierten Restriktionen relativieren die ansonsten von den Gesprächspartnern bestätigte Offenheit der DBP gegenüber Innovationen. Man gab allerdings auch zu bedenken, daß Einschränkungen dieser Art lediglich für private Großanwender, nicht aber für den durchschnittlichen Nachfrager nach Nebenstellenanlagen wichtig sind.

Wenn man von dem kritischen Bereich der Gebühren absieht, dann stellt sich die Situation nach Angabe befragter Vertreter von Produzenten gelegentlich so dar, daß die DBP gemeinsam mit einzelnen Unternehmen gegen den Widerstand anderer Produzenten im zuständigen ZVEI-Fachkreis Neuerungen durchzusetzen versucht. Als Beispiel wurde die Zulassung eines Telefonapparats mit LED-Display zum Anschluß an kleine Nebenstellenanlagen des Typs 1 W 5 genannt. Nach den gültigen Ausstattungsrichtlinien ist diese Kombination zur Zeit nicht gestattet. Die DBP versuchte in Zusammenarbeit mit den mittelständischen Produzenten, die Neuerung gegen den Widerstand anderer im Fachkreis vertretener Unternehmen in die Richtlinien einzuarbeiten. Vertreter des Bundespostministeriums verwiesen in dem Zusammenhang darauf, daß seitens der DBP Abstriche an der gegenwärtigen Tiefe und Detailliertheit der Ausstattungsrichtlinien durchaus akzep-

tabel seien. Im Einzelfall gingen die Initiativen zur Aufrechterhaltung der Vorschriften von der Industrie aus³³.

Die angeführten Beispiele sollten nach Ansicht von Vertretern der betroffenen Unternehmen aufzeigen, daß die Vorbehalte bezüglich der Ausbaurichtlinien in zwei Richtungen zu präzisieren sind:

Zum einen ist zu beachten, daß diese Regelungen in Zusammenarbeit mit den Unternehmen erstellt werden und teilweise auf Anregungen der Unternehmen zurückgehen. Dabei wurde auch vereinzelt die Vermutung geäußert, daß ein Festhalten an detaillierten Ausstattungsrichtlinien den willkommenen Nebeneffekt habe, den Marktzutritt ausländischer Anbieter zumindest nicht zu vereinfachen, da, wie bereits erwähnt, die Adaption von Importen an die inländischen Vorschriften mit Kosten verbunden ist.

Zum anderen ist das Verfahren zu kritisieren, mit dem die Änderungen der Ausstattungsrichtlinien festgelegt werden. Da Änderungen in den Fachkreisen nur einstimmig beschlossen werden, kann man nach Auffassung von Fachleuten davon ausgehen, daß sich die Aufnahme neuer Leistungsmerkmale in die Ausstattungsrichtlinien verzögern kann, bis alle Produzenten in der Lage sind, das neue Merkmal technisch zu realisieren. Man könne in diesem Zusammenhang überspitzt formuliert fast von einer "Geleitzugmentalität" in den Fachkreisen sprechen. Die Kritik sollte allerdings nicht so aufgefaßt werden, als ob innovative Lösungen auf Dauer untersagt blieben.

Der Abstimmungsmodus über deren Einführung wäre aber eventuell zu korrigieren. Statt einstimmiger Entscheidungen

³³ Als Beispiel wurde die technische Maßnahme für das Bereitstellen von Informationen bei Innenverbindungen, die Fernsprechzwecken dienen, genannt. Hierbei erfolgt eine Beschränkung der Übertragung auf maximal 40 alphanumerische Zeichen. Vgl. Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (Hrsg.), Rahmenregelung für mittlere und große W-Anlagen nach Ausstattung 2, Stand August 1985, ergänzende Bestimmungen Pkt. 2.2.24 b, S. 33.

könnten Neuerungen auch dann als angenommen gelten, wenn sie nicht mehrheitlich und begründet abgelehnt werden. Dieser Vorschlag eines DBP-Experten wäre ein Schritt in Richtung schnellerer Umsetzung neuer Gerätemerkmale in die Praxis. Daneben wurde von nicht dem ZVEI angehörigen Experten angeregt, die Fachkreise auch für die Mitarbeit durch weitere Verbände zu öffnen, wie dies in anderen Bereichen, etwa bei der Datenverarbeitung und -übertragung durch die Mitarbeit etwa des VDMA, bereits verwirklicht sei. Das Bundespostministerium steht solchen Vorschlägen nicht grundsätzlich ablehnend gegenüber, es setzt aber voraus, daß sich die interessierten Parteien untereinander über eine Mitarbeit einigen.

Die Baustufenordnung ist nach Auffassung der Experten für eine ordnungsgemäße Verkehrsabwicklung prinzipiell nötig. Sie hat, soweit sie dem Zweck dient, Blindbelegungen und Leitungsblockaden zu reduzieren, eine gewisse Rechtfertigung³⁴. Dies schließt aber nicht aus, daß sie im Einzelfall modifiziert werden könnte, um mehr Spielraum bei der Gestaltung von Anlagen zu schaffen und um unnötige Restriktionen zu verhindern. Als negatives Beispiel wurde hier die Nebenstellenanlage des Typs 2 W 30 angeführt, bei der der Endausbau auf 32 Nebenstellen nicht vorgesehen ist, obwohl er sich technisch gut realisieren ließe. Das Argument, daß durch die Beschränkung auf 30 Nebenstellen das Verhältnis zwischen Amtsleitungen und Nebenstellen in einem Rahmen bleiben solle, der unnötige Leitungsblockaden verhindere, sei nicht recht einsichtig, da andere Ausbaustufen für Nebenstellenanlagen zugelassen sind, die ein ungünstigeres Verhältnis zwischen Amtsleitungen und Nebenstellen aufwiesen.

Allerdings sollte auch bei solchen Beispielen nicht übersehen werden, daß die Regelungen, wie oben ausgeführt, in Zusammenarbeit zwischen einschlägig tätigen Produzenten und

34 Zu unnötigen Leitungsblockaden könnte es vermehrt dann kommen, wenn die Zahl der amtsberechtigten Nebenstellen einer Nebenstellenanlage in einem zu großen Mißverhältnis zur Zahl der Amtsleitungen steht.

der DBP aufgestellt wurden. Mit der Einführung des ISDN dürften die Kontroversen um die Ausstattungsrichtlinien und Baustufenvorgaben ohnehin an Bedeutung verlieren.

Zu dem zweiten oben angesprochenen Gesichtspunkt, der Wirkung der Ausbauregeln auf den Wettbewerb und auf die Wahlmöglichkeiten der Nachfrager, waren die befragten Experten - auch die Vertreter von Nachfragerverbänden - überwiegend der Auffassung, daß sich die Regelungen zur Gestaltung der Nebenstellenanlagen positiv für die Mehrzahl der Nachfrager und auch für den Wettbewerb in diesem Markt auswirken. Sie dienen als Orientierungshilfen für den Kunden und versetzen ihn in vielen Fällen überhaupt erst in die Lage, sich ein Mindestmaß an Markttransparenz zu verschaffen. Die Vielfalt möglicher Ausstattungsvarianten und Kombinationen ist in praxi nur noch von Fachleuten überschaubar. Auf Kundenseite sind solche Fachleute nur bei Nachfragern nach großen Anlagen ab etwa 150 Nebenstellen zu finden. Für die Mehrheit der Nachfrager nach kleinen und mittleren Anlagen erleichtern die Regelungen die Marktübersicht und die Vergleichbarkeit der Angebotsalternativen. Dadurch wird tendenziell der Preis- und Konditionenwettbewerb zwischen den einzelnen Anbietern verschärft und das Kosten-Nutzenverhältnis der Anlagen transparenter. Die diskutierten möglichen Verzögerungen bei der Verwirklichung neuer Merkmale und die etwaigen Beschränkungen durch die Baustufenordnung scheinen nach Expertenauffassung für die Nachfrager im allgemeinen keine so große Rolle zu spielen. Ihre Auswahlmöglichkeiten werden dadurch nicht in einem größeren Ausmaß beschnitten, was auch von dem Vertreter eines Verbandes von Nachfragern bestätigt wurde.

Für den Produzenten wird durch die Vorgaben der Ausstattungsrichtlinien die Planungssicherheit bei der Entwicklung neuer Anlagen erhöht. Diese Sicherheit kommt, wie ausgeführt wurde, vor allem den mittelständischen Produzenten zugute. Die Gefahr von Fehlentwicklungen, die von Mittelständlern weniger leicht kompensiert werden können als von Großunternehmen, wird reduziert. Insofern wurde die These bestätigt, daß ein völliger Verzicht auf Vorgaben bezüglich

der Gerätemerkmale nur für die größeren Produzenten von Vorteil wäre.

Es klang bereits an, daß die Fernmeldeindustrie durch das Festhalten an der bisherigen Regelungstiefe einen gewissen Schutz gegen ausländische Konkurrenten als Nebeneffekt realisiert. Man darf aber, auch nach Ansicht ausländischer Anbieter, nicht davon ausgehen, daß ausländische Produkte bei der Zulassung diskriminiert werden. Deutsche Produzenten verwiesen im Gegenzug auf den liberalen US-Markt für Endgeräte. Die Etablierung europäischer Anbieter wird teilweise durch die in den USA verbreitete Centrex-Vermittlungstechnik der öffentlichen Netze erschwert. Diese Technik ist dadurch gekennzeichnet, daß viele der Leistungsmerkmale, die etwa in deutschen Nebenstellenanlagen dezentral realisiert werden, in der Ortsvermittlungsstelle des Netzträgers verwirklicht sind. Der Katalog der Merkmale wurde nach Angabe eines Unternehmensvertreters Anfang 1985 nochmals erweitert, wodurch die Anbieter von Nebenstellenanlagen zur Reduktion der in ihren Anlagen vorhandenen Merkmale gezwungen waren. Die Bereitstellung der Leistungsmerkmale fällt also in verstärktem Ausmaß in den Monopolbereich des örtlichen Netzträgers.

Übereinstimmend wurde die Ansicht vertreten, daß der Vorwurf eines langfristigen und kostenintensiven Zulassungsverfahrens nicht zutreffend ist. Dies wird auch dann deutlich, wenn man die deutsche Situation mit der des mittlerweile liberalisierten britischen Markts vergleicht. In der Bundesrepublik dauert das Zulassungsverfahren für Anlagen ca. 2 - 3 Monate, bei sehr komplexen Anlagen kann die Frist aber auch bis zu 6 Monaten betragen³⁵. Die Zulassungsgebühren variieren mit der Größe der Anlage und sind mit ca. 2 000 bis 5 000 DM anzusetzen. Zum Vergleich werden für die als beispielhaft dargestellten USA Kosten von ca. 2 000 bis

³⁵ Diese Angaben, die auf Informationen der DBP und deutscher sowie ausländischer Produzenten beruhen, liegen unter den in der EG-Studie gemachten Angaben, die von einer Zulassungsdauer von 6 - 12 Monaten ausgehen. Vgl. Ergas, Henry et al., Economic Evaluation ..., a.a.O., S 279.

3 000 US-\$ und Fristen von ca. 6 - 8 Wochen genannt³⁶. Im Gegensatz dazu stehen die von Firmenvertretern genannten Daten für den britischen Markt: Die Prüfungsgebühren belaufen sich für ausländische Anbieter in Abhängigkeit vom Anlagentyp auf 100 000 DM und mehr³⁷. Die im Vergleich zur deutschen Situation drastisch höheren Kosten wurden von einem der Unternehmensvertreter darauf zurückgeführt, daß in Großbritannien durch die Prüfgebühren die vollen Kosten des für die Zulassung zuständigen Gremiums (British Approval Board for Telecommunications) gedeckt werden sollen, während in der Bundesrepublik das ZZF durch die Bundespost getragen wird. Die Dauer des Zulassungsverfahrens in Großbritannien ist mit über 12 Monaten anzusetzen. Ein deutscher Produzent versuchte beispielsweise 18 Monate lang, die Zulassung für eine Nebenstellenanlage zu erhalten. Als weiteres störendes Moment kommt hinzu, daß nur ca. 60 - 80 Anlagen pro Jahr in Großbritannien eine Zulassung erhalten. Die antragstellenden Firmen haben sich in eine Warteschlange einzureihen, bei der diejenigen Unternehmen die vordersten Plätze erhalten, die am glaubhaftesten nachweisen können, daß die zur Zulassung vorgesehenen Anlagen auch in Großbritannien produziert werden, sei es in britischen Zweigwerken des Antragstellers oder aber in britischen Unternehmen, die nachweislich dazu bereit sind, die Anlagen in Lizenz zu fertigen³⁸.

36 Vgl. ebenda, S. 292.

37 Die EG-Studie nennt hier sogar Zahlen von 100 000 Britischen Pfund. Vgl. Ergas, Henry et al., Economic Evaluation ..., a.a.O., S. 279.

38 Diese kritischen Ausführungen zur restriktiven Handhabung der Zulassungspraxis durch das British Approval Board for Telecommunications (BABT) werden auch durch eine andere Quelle bestätigt und ergänzt: Demzufolge drängte das britische Innenministerium auf eine Zurückhaltung bei der Zulassung von Endgeräten in den ersten beiden Jahren nach der Liberalisierung. Dadurch sollte in der Übergangsphase der Schutz der inländischen Produzenten vor Billigimporten gewährleistet werden. Der zunehmende Importdruck und die wachsende Nutzung von noch nicht zugelassenen Endgeräten erzwangen jedoch eine Änderung dieser Politik. "Noch heute verläuft die Zulassungspolitik aber nicht so schnell und unbürokratisch wie in den USA. Lange Wartezeiten und hohe Festgebühren sind stattdessen die Regel". Müller, Jürgen, Möglichkeiten für Entregulierung ..., a.a.O., S. 142.

Vergleicht man die in der Bundesrepublik zu entrichtenden mit den in Großbritannien anfallenden Zulassungsgebühren, so erscheinen die ersteren fast als eine vernachlässigbare Größe. Der Vorwurf, daß das deutsche Zulassungsverfahren für Nebenstellenanlagen langwierig und zeitaufwendig sei, trifft vor diesem Hintergrund nicht zu. Davon unberührt bleibt allerdings das in Abschnitt B.3.2.2.1 Ausgeführte, wonach die Anpassung der für einen bestimmten nationalen Markt konzipierten Geräte an die Bestimmungen anderer Märkte wegen der weltweiten Inhomogenität der Märkte für Telekommunikationsendgeräte kostspielig ist.

Es wurde oben bereits dargestellt, daß nach Ansicht der Unternehmenvertreter die Ausstattungsrichtlinien und Baustufenordnung den Wettbewerb der Produzenten durch die damit verbundene Verbesserung der Markttransparenz eher fördern als behindern.

Wenn in diesem Zusammenhang in der Literatur Vorbehalte gegen die Einheitstechnik geäußert werden, dann mag diesen im Einzelfall früher eine gewisse Berechtigung zugekommen sein. Die Vorgängergeneration der heute angebotenen Nebenstellenanlagen des Typs 1 W 5 beruhte in wesentlichen Teilen auf den Entwicklungen eines der führenden Produzenten im Fernmeldebereich. Andere Produzenten waren darauf angewiesen, diese Elemente in Lizenz zu produzieren, und teilweise mußten sie auch von dem Unternehmen selbst bezogen werden. Von dieser Konstellation gingen eventuell Einflüsse auf den Wettbewerb um den Endnachfrager aus. Solche Situationen spielen heute aber keine Rolle mehr. Da für die Verwirklichung der Gerätemerkmale keine bestimmte Technik vorgeschrieben ist, kann man hier auch nicht von Wettbewerbsbeschränkungen durch die Vorgabe einer Einheitstechnik sprechen.

3.2.2.3 Telefaxbereich

Zwar wurde die Zulassungspraxis für Telefaxgeräte weitgehend als unproblematisch dargestellt und die Haltung der DBP als liberal bezeichnet, es sollte allerdings nicht unerwähnt bleiben, daß dies nicht uneingeschränkt gilt. Die folgenden Beispiele können als Beleg dafür dienen, daß die Zulassung innovativer Gerätemerkmale gelegentlich mit Problemen verbunden ist. Es handelt sich dabei um Leistungsmerkmale, die von den Anbietern aus Geräten entfernt werden mußten, da sie nicht oder noch nicht in den vom Arbeitskreis Telefax beschlossenen Zulassungsrichtlinien vorgesehen waren. Genannt wurden in dem Zusammenhang Merkmale wie Wählspeicher, store and forward-Einrichtungen, polling (Aufrufverfahren) und das automatische Abfragen von Sondermerkmalen beim Empfängergerät durch das Sendegerät wie etwa das automatische Abfragen nach den Empfangsmöglichkeiten von Kopien des Formats A 3. Daneben mußte auch die Übertragungsgeschwindigkeit von Geräten von 9,6 kbit/sec auf 4,8 kbit/sec reduziert werden. Die höhere Übertragungsgeschwindigkeit ist allerdings oft nur ein scheinbarer Vorteil, der nur bei Übertragungen im Orts- und Nahbereich von Bedeutung ist. Im Fernnetz verfügen die Übertragungsleitungen nicht immer über die erforderliche Kapazität, um eine Übertragungsgeschwindigkeit von 9,6 kbit/sec zu gewährleisten.

Die genannten Gerätemerkmale haben mittlerweile eine Zulassung. Sie hätten aber nach Angaben betroffener Vertreiber eher am Markt sein können, wodurch sich die Wettbewerbssituation derjenigen Anbieter verbessert hätte, die die in Frage stehenden Gerätemerkmale als erste anboten.

Neben der im Einzelfall verzögerten Zulassung neuer Gerätemerkmale wurde teilweise die Dauer des Zulassungsverfahrens bemängelt, das sich über Fristen von 6 bis 9 Monaten erstreckte. Durch eine Anpassung der Prüfkapazitäten des ZZF konnten die genannten Fristen aber reduziert werden. Die Vorgabe von Kompatibilitätsstandards wurde als sinnvoll und notwendig betrachtet, um eine offene Kommunikation zu gewährleisten. Das gleiche gilt für die Einhaltung von

Sicherheitsstandards, die aber von den Geräten problemlos erfüllt werden. Auf darüber hinausgehende regulierende Eingriffe, die die erwähnten Verzögerungen bei der Zulassung neuer Merkmale mit sich bringen und die Wettbewerbssituation einzelner Anbieter beeinflussen können, sollte in-
dessen nach Möglichkeit gänzlich verzichtet werden.

3.3 Zwischenergebnis

Wie die Befragungen zeigen, läßt sich ein Mißbrauch der Zulasserfunktion der DBP nicht anhand konkreter Beispiele belegen. Dem theoretisch schwerwiegenden Einwand gegen eine Mitanieterschaft der Post kommt offenbar in der Praxis - zumindest bisher - keine Bedeutung zu.

Es ist allerdings auch erkennbar, daß für die Wettbewerbsposition einzelner Anbieter und für die Durchsetzung von Produktinnovationen weniger die Frage, wer die Zulassungsprüfungen durchführt, eine Rolle spielt, als vielmehr die Frage, wer die Leistungsprofile und den Umfang der Leistungsmerkmale bestimmt, anhand derer die Zulassungsprüfung der Geräte erfolgt.

Bei der Festlegung der Ausbauregelungen, beispielsweise im Nebenstellenbereich, arbeitet die DBP mit den einschlägig tätigen Produzenten zusammen und trifft Entscheidungen keineswegs autonom. Es konnte dabei anhand von Beispielen gezeigt werden, daß sich die DBP nicht so inflexibel verhält, wie gelegentlich in der Literatur argumentiert wird. Hier ist im Gegenteil eher eine Verhaltensänderung zu konstatieren, die durch eine große Aufgeschlossenheit der Post gegenüber Innovationen gekennzeichnet ist.

Allerdings gehen die Ausstattungsrichtlinien gerade im Bereich der Nebenstellenanlagen im Einzelfall offenbar noch über das hinaus, was auch von der Bundespost zur Gewährleistung der Qualität des gesamten Telekommunikationssystems als notwendig erachtet wird. Die Folgen einer gelegentlich unnötigen Regelungstiefe für den Wettbewerb und für die Innovationsmöglichkeiten sind aber - zumindest nach

der Aussage etablierter Produzenten - nicht so gravierend, wie dies teilweise in der Literatur unterstellt wird. Es ist allerdings möglich, daß ein modifiziertes Verhalten bei der Festlegung von zugelassenen Leistungsmerkmalen eine raschere Umsetzung der Innovationen in marktgängige Produkte erlauben würde. Dadurch dürfte auch die relative Konkurrenzposition der einzelnen Anbieter beeinflußt werden, da innovative Produzenten eventuell eher imstande wären, ihre Marktpositionen durch die raschere Einführung neuer Produkte zu stärken.

Im Zuge der absehbaren Einführung des ISDN ist zu erwarten, daß aus technischer Sicht die Notwendigkeit zu umfangreichen Festlegungen von Leistungsmerkmalen weiter an Bedeutung verlieren wird.

Die grundsätzlich erforderliche Anpassung ausländischer Endgeräte an inländische Ausstattungsregeln erhöht die Marktzutrittsschranken für potentielle ausländische Anbieter. Dies folgt aus der Inhomogenität der nationalen Märkte für Telekommunikationsendgeräte, die eine Angleichung von Endgeräten an die unterschiedlichen nationalen Normen unumgänglich machen.

C. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

1. Zusammenfassung

1.1 Prinzipielle ordnungspolitische Position

Für das ordnungspolitische Leitbild, das der Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland zugrunde liegt, ist der wirksame Wettbewerb privater Wirtschaftssubjekte von zentraler Bedeutung¹. Der Staat hat danach lediglich subsidiär in den Wettbewerbsprozeß einzugreifen, wenn die Selbststeuerung durch den Markt Mängel in dem Sinne aufweist, daß die aktuellen Wirtschaftslagen den wirtschaftspolitischen Zielen besser entsprechen könnten und die prinzipielle Steuerungseffizienz des Wettbewerbs durch den staatlichen Einfluß nicht beeinträchtigt wird.

Diese auf der Dominanz des privatwirtschaftlichen Wettbewerbs beruhende Grundposition könnte auf den ersten Blick zu dem pauschalen Urteil verleiten, daß eine Mitanbietererschaft der DBP auf den Endgerätemärkten schon deshalb ausscheide, weil dem alleinigen Vertrieb von Endgeräten durch Private der Vorrang gebührt.

Bei genauerer Betrachtung der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen einer DBP-Mitanbieterschaft ergibt sich allerdings ein differenzierteres Bild. Wie sich auf der Basis der Expertenbefragungen gezeigt hat, lassen sich durch die Mitanbietererschaft der DBP durchaus einige "besonders bedeutsame" und "mit Einschränkungen bedeutsame" Vorteile verwirklichen. Außerdem sind allerdings von einer Postbeteiligung an den Endgerätemärkten Gefahren für die Entfaltung eines effizienten Wettbewerbsprozesses zu erkennen. Um die Vorteile zu erhalten und den möglichen Nachteilen vorzubeugen, stellt sich die Frage nach geeigneten "institutionellen Änderungen" für das Auftreten der Post am Markt.

¹ Vgl. auch die Einleitung und Kapitel A.5.1.

Die folgende Abbildung 10 wiederholt in einer Übersicht zunächst die in der Debatte um die Mitanbieterschaft der DBP angeführten Argumente mit der Gewichtung, wie sie sich auf der Basis der Expertenbefragungen insgesamt ergeben hat. Außerdem sind bereits mit gestrichelten Pfeilen von den als "bedeutsam" erkannten Argumenten Verbindungen zu "institutionellen Anpassungen" markiert worden, die noch zu erörtern sind.

In den nachfolgenden beiden Abschnitten C.1.2 und C.1.3 werden vorab die differenzierten Positionen um das Für und Wider der Mitanbieterschaft der Bundespost auf Endgerätemärkten kurz zusammengefaßt. Im Abschnitt C.2 sind - darauf aufbauend - die Schlußfolgerungen in bezug auf geeignete "institutionelle Anpassungen" erörtert.

1.2 Mögliche Gründe gegen eine Mitanbieterschaft

Bei der Behandlung der einzelnen wettbewerbs- und regionalpolitischen Aspekte, die mit der DBP-Mitanbieterschaft verbunden sind, erwiesen sich die Bedenken gegen eine Mitanbieterschaft der DBP als unterschiedlich bedeutsam.

- Es erscheint unwahrscheinlich, daß durch die Präsenz der DBP am Markt potentielle Wettbewerber vom Markteintritt abgehalten werden. Die Verdoppelung der Anbieterzahl von Fernkopierern innerhalb von 6 Jahren könnte dies belegen. Im Markt für Nebenstellenanlagen dürfte die Existenz von Marktzutrittsschranken, die beispielsweise aus den aufwendigen Direktvertriebssystemen resultieren, sowie die Präsenz der seit Jahrzehnten etablierten Großanbieter für Newcomer eine größere Rolle spielen als der von der DBP vorgenommene Vertrieb von Nebenstellenanlagen. Die wettbewerbsverzerrenden Wirkungen, die mit einer DBP-Mitanbieterschaft assoziiert werden, und zwar vor allem der aus der Ressourcentheorie abgeleitete Gedanke an den Rückgriff auf das aus den Monopolbereichen erwirtschaftete finanzielle Potential zur internen Subventionierung des wettbewerblichen Angebots und die denkbare Vermischung von Anbieter- und Zulassersfunktion, fallen offen-

Pauschale Ablehnung der DBP-Mitanbieterschaft
wegen Vorrang privatwirtschaftlicher Aktivitäten
in der Marktwirtschaft
(Als Beurteilung: nicht ausreichend)

Differenziertere Betrachtung
(mit Gewichtung der Argumente auf Basis der Expertenbefragungen)

Argumente für
DBP-Mitanbieterschaft

besonders bedeutsam:

- Verbundvorteile für den Endgerätevertrieb einschließlich "Angebot aus einer Hand"
- Kompetenzsicherung für Netzträgerschaft und Standardisierungsaufgaben

mit Einschränkungen bedeutsam:

- Mittelstandspolitische Aspekte
- Hebammenfunktion der DBP

wenig bedeutsam:

- Sicherstellung der flächendeckenden Versorgung
- Intensivierung des Wettbewerbs

Argumente gegen
DBP-Mitanbieterschaft

besonders bedeutsam:

- Gefahr interner Subventionierung

mit Einschränkungen bedeutsam:

- Vermischung von Anbieter- und Zulasserfunktion bei Endgeräten

wenig bedeutsam:

- Abschreckung potentieller Wettbewerber vom Markteintritt
- Preisführerschaft der DBP

Tochtergesellschaft
oder
Profitcenter

Verselbständigung
der Zulasserfunktion

Institutionelle Anpassungen
(aufgrund der als bedeutsam
erkannten Argumente für und
gegen DBP-Mitanbieterschaft)

bar bei der Entscheidung über einen Markteintritt nicht so stark ins Gewicht, wie dies gelegentlich vermutet wird.

- Das Problem der Preisführerschaft der DBP ist zwar unter wettbewerbstheoretischen Gesichtspunkten diskussionswürdig. Dadurch könnte, wie dargelegt, der Mechanismus einer wettbewerblichen Preisbildung gestört und der Preis als Steuerungs- und Lenkungsmittel des Marktprozesses beeinträchtigt werden. Auf den Märkten für Endgeräte kommt dem Problem aber wohl nur vereinzelt eine gewisse Bedeutung zu. Die angestrebte flexible wettbewerbliche Preisbildung bei den von der DBP vertriebenen Geräten dürfte dazu beitragen, das Gewicht dieses Einwandes weiter zu reduzieren.
- Anhand konkreter Beispiele konnte nicht belegt werden, daß die DBP ihre Zulassungsfunktion zur Verbesserung der eigenen Marktstellung mißbraucht hat. Wenn unter anderem durch die Verselbständigung des ZZF auch für die Zukunft sichergestellt werden kann, daß ein Mißbrauch auf diesem Gebiet unterbleibt, sollte dem theoretisch schwerwiegenden Argument gegen die Mitanieterschaft der DBP keine Bedeutung zukommen. Es ist auch nochmals darauf hinzuweisen, daß die Festlegung der Zulassungsnormen, die ja nicht autonom durch die DBP geschieht, von größerer Bedeutung für die Entfaltungsmöglichkeiten der Produzenten sind als die Prüfungen der Geräte bezüglich ihrer Konformität mit den vorher festgelegten Normen. Auf die Zulassungsproblematik wird im folgenden zurückzukommen sein².
- Als schwerwiegendster Einwand gegen eine Betätigung der DBP auf den Endgerätemärkten verbleibt das Problem einer möglichen internen Subventionierung ihres wettbewerblichen Angebots aus den Monopolbereichen und die möglicherweise davon ausgehenden negativen Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs in den Märkten für Endgeräte. In dem Maße, in dem der Verdacht einer Quer-

2 Vgl. Abschnitt C.2.4.

subventionierung des wettbewerblichen Angebots zutrifft, ist dieser Vorwurf ein ernstzunehmender Einwand gegen eine Mitbeteiligung der DBP an den Endgerätemärkten. Durch mögliche Überschüsse aus den gesetzlich geschützten Monopolbereichen verfügt sie über Ressourcen, die keinem anderen Konkurrenten auf den Endgerätemärkten offenstehen. Die von einer möglichen internen Subventionierung ausgehenden Auswirkungen auf den Wettbewerb wären gegen die von einer Mitanbieterschaft erhofften positiven Effekte aufzurechnen und würden deren Bedeutung erheblich reduzieren.

1.3 Mögliche Gründe für eine Mitanbieterschaft

Genauso, wie einige Bedenken gegen die Aktivitäten der DBP möglicherweise eine zu vernachlässigende Bedeutung haben, können umgekehrt nicht alle Argumente für die Mitanbieterschaft auf der Basis der Befragungsergebnisse als wesentlich betrachtet werden:

- Zur Sicherstellung einer flächendeckenden Versorgung sind auch die privaten Anbieter in der Lage, selbst wenn sie nicht über das gleiche dichte Vertriebsnetz wie die DBP verfügen. Daß eine flächendeckende Angebotsbereitstellung privater Anbieter nicht zu bundeseinheitlichen Preisen erfolgt, ist dabei als Wettbewerbsergebnis hinzunehmen. Die hier zur Debatte stehenden Endgeräte können nicht mehr als derjenige Teil der Kommunikationsinfrastruktur interpretiert werden, zu der jedermann unbedingt eine Zutrittschance zu gleichen Bedingungen haben muß. Wie bereits in Kapitel B. 2.3 argumentiert wurde, wäre der Gesichtspunkt einer einheitlichen Versorgung mit Telekommunikationsdiensten auf die Bereitstellung der Netzinfrastruktur zu beschränken, durch die jedem die Möglichkeit zur Teilnahme an der Telekommunikation gegeben wird. Ebenfalls bleibt das Monopol der DBP beim einfachen Hauptanschluß von den Betrachtungen ausgeklammert, bei dem es aus sozialpolitischen Erwägungen angebracht sein mag, eine Bereitstellung des Anschlusses zu einheitlichen Gebühren unabhängig von den anfallenden Kosten zu gewähr-

leisten. Für eine darüber hinausgehende Bereitstellung von Endgeräten verliert sich der infrastrukturelle und soziale Charakter und damit auch der Zwang zu einheitlichen Konditionen der Angebotsbereitstellung³. Wenn allerdings ausdrücklich eine zu einheitlichen Konditionen erfolgende flächendeckende Bereitstellung von Telekommunikationsendgeräten als ein vorgegebenes Ziel akzeptiert ist, dann läßt sich auch dieses Argument zugunsten einer DBP-Mitanbieterschaft anführen. Wahrscheinlich ist nur die DBP bereit - da gesetzlich hierzu verpflichtet -, eine Versorgung mit Endgeräten zu einheitlichen Konditionen zu gewährleisten.

- Das Argument einer Intensivierung des Wettbewerbs durch Verbesserung der Marktstruktur überzeugt angesichts der Wettbewerbsverhältnisse auf den betrachteten Märkten ebenfalls nicht. Die untersuchten Endgerätemärkte sind durch einen generell lebhaften Wettbewerb privater Anbieter gekennzeichnet. Dafür können im Nebenstellenmarkt die zum Teil erheblichen und unterschiedlich hoch ausfallenden Abschläge von Listenpreisen und die differierenden Konditionen für die Installation und Wartung der Anlagen als Belege dienen. Die Anzahl der am Telefaxmarkt präsenten Anbieter läßt es als unwahrscheinlich erscheinen, daß die Anwesenheit eines weiteren Anbieters einen erheblichen Einfluß auf den Wettbewerb in diesem Markt ausübt, zumal wenn dieser Anbieter durch die Vorgabe starrer Überlassungsgebühren in seiner Flexibilität eingeschränkt ist. Da der Wettbewerb aber ein Entdeckungsverfahren ist, dessen Ausgang sich nicht voraussehen läßt, muß auch hier die Einschränkung gemacht werden, daß nicht sicher ist, wie sich die Wettbewerbssituation nach einem unterstellten Rückzug der Post auf den betrachteten Märkten entwickeln würde. Es ist allerdings auch zu fragen, ob bei drohenden Wettbewerbsbeschränkungen auf Endgerätemärkten sogleich die Beteiligung der DBP am Markt grundsätzlich zu erwägen ist oder ob nicht konsequenter-

3 Auf diese Argumentation wird in Abschnitt C.2.5 zurückzukommen sein.

weise zunächst auf die Anwendung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen zurückzugreifen wäre, wie dies für an dere Märkte auch üblich ist.

Vor allem die folgenden Gründe lassen eine Mitanbieterschaft der DBP auf den Märkten für Endgeräte als vorteilhaft erscheinen und können, zumindest auf der Basis der Resultate der Expertengespräche, die Abweichung von der ordnungspolitisch konsequenten Lösung eines Verzichts der DBP auf den Vertrieb von Endgeräten begründen:

- Zunächst spielt der Aspekt der Hebammenfunktion für die Rechtfertigung einer Mitanbieterschaft eine Rolle. Eine Reihe der befragten Unternehmensvertreter hält diesen Gesichtspunkt im Einzelfall (schnurloses Telefon, Familientelefonanlage) und vor dem Hintergrund der besonderen Situation im Telekommunikationsbereich (Komplementarität der Geräteverbreitung und Vorleistungen beim Netzausbau, kumulative Prozesse der Nachfrageentwicklung) im Prinzip für bedeutsam.

Bei den in dieser Studie speziell betrachteten Märkten gilt das Argument allerdings nur eingeschränkt. Die Beteiligung der DBP am Markt für Nebenstellenanlagen begünstigt immerhin mittelständische Produzenten und deren Innovationspotential. Auch kann, wie in Kapitel B.2.6.2.2 gezeigt wurde, im Einzelfall der Innovationswettbewerb durch die Übernahme neuer Produkte in die Angebotspalette der Post stimuliert werden.

Es ist aber zu bedenken, daß im Prinzip der wirksame Wettbewerb auf den Endgerätemärkten genüge, um die Innovationen in ausreichendem Maße zu fördern. Denn wegen der dynamischen Funktion des Wettbewerbs sind bei einer ordnungs- und wettbewerbspolitisch konsistenten Argumentation besondere innovationsfördernde Wirkungen der DBP überflüssig - es sei denn, sie kommen von ihr als einem von mehreren im Grundsatz gleichen Wettbewerbern.

Außerdem sprechen mittelstandspolitische Aspekte gelegentlich für die Beteiligung der Post. Bei der Produktion von Nebenstellenanlagen ist eine, wenn auch von der Anzahl her nicht sehr große Zahl leistungsfähiger mittelständischer Unternehmen vorerst auf den Vertriebsweg DBP angewiesen. Unter regionalpolitischen Aspekten ist hierbei darauf zu verweisen, daß die Hälfte der in Frage stehenden Arbeitsplätze in ohnehin strukturschwachen Regionen angesiedelt ist. Man muß bei dem mittelstandspolitischen Argument allerdings auch beachten, daß die Anzahl der primär betroffenen Arbeitsplätze (ca. 4 500) unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten keine übertragende Rolle spielt.

Die Gewinnung notwendiger Erfahrungen durch das Engagement auf den Endgerätemärkten für die Funktion als Netzträger und der Erhalt der Kompetenz für die Mitarbeit in internationalen Normungsgremien sind ein weiteres Argument für eine Mitanieterschaft der DBP. Der Gesichtspunkt der Kompetenzsicherung dürfte noch an Bedeutung gewinnen, wenn die Zulasserfunktion der DBP ganz verselbstständigt würde und damit diese Informationsquelle der Post nicht mehr zur Verfügung stünde.

Schließlich spricht eine mögliche Verwirklichung weiterer Verbundvorteile für die Mitanieterschaft der DBP. So kann auf eine bestehende, bundesweite Unternehmensinfrastruktur zurückgegriffen werden, und es lassen sich die damit zusammenhängenden, ohnehin vorhandenen räumlichen, sachlichen und personellen Kapazitäten der DBP besser nutzen. Die Marktanteile der DBP auf den hier betrachteten Märkten legen allerdings die Vermutung nahe, daß die Vorteile nicht so ausgeprägt sind, daß sich konkurrierende private Anbieter nicht im Wettbewerb behaupten könnten.

Außerdem sollte als ein weiterer Aspekt der Verbundvorteile die Nutzung möglicher Fühlungs- und Imagevorteile in einigen Marktsegmenten und die Realisierung damit verbundener Marketingvorteile - wozu auch die Bereit-

stellung des Firmengoodwill bei der Einführung neuer Produkte gehört - beachtet werden. Dadurch könnten Markterschließungskosten bei der Vermarktung neuer Produkte oder bei der Erschließung neuer Nachfragerschichten eingespart werden. Hinzu kommt, daß eine Mitanieterschaft die Erfüllung des Wunsches bestimmter Kunden bzw. Kundengruppen nach der Bereitstellung des Angebots aus einer Hand ermöglicht.

Wenn das gesamte Spektrum der sich zukünftig vervielfältigenden Märkte für Telekommunikationsendgeräte betrachtet wird, kommt dem Argument des "Alles aus einer Hand" möglicherweise eine prinzipiell noch stärkere Bedeutung zu, als es bei den Befragungen zu den zwei speziellen Endgerätegruppen anklang. Vor allem für den Bereich der Nachfrage privater Haushalte dürfte das Argument ein größeres Gewicht erlangen, während die im Rahmen der Studie im Vordergrund stehenden Märkte im stärkeren Maß für die gewerblichen Nachfrager relevant sind. Umfassend läßt sich die Bedeutung des Arguments nur durch großangelegte Verbraucherbefragungen ermitteln, die im Rahmen dieser Studie allerdings nicht möglich waren. Im Prinzip ist die Verwirklichung solcher Nachfrageverbünde, die eine Versorgung der Konsumenten gemäß ihren Präferenzen ermöglichen, eine besondere Ausprägung der Verbundvorteile, die - unabhängig von den denkbaren Angebotsverbünden - zur Begründung einer DBP-Mitanieterschaft mit beitragen können. .

Allerdings bleibt auch angesichts dieser Verbundvorteile die schon von der Monopolkommission erhobene allgemeine Argumentation erhalten, daß letztlich alle möglichen Vorteile gegen denkbare negative Auswirkungen auf den Wettbewerb abzuwägen sind⁴

⁴ Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 9, Die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen, a.a.O., Tz 217.

2. Schlußfolgerungen

2.1 Allgemeine Gesichtspunkte zur Gestaltung der Mit-anbieterschaft

Eine Betätigung der DBP auf den Märkten für Telekommunikationsendgeräte kann aus den genannten vier Gründen prinzipiell ein Vorteil sein. Dabei ist allerdings sicherzustellen, daß die Bedeutung der erhofften Vorteile nicht durch die von den Kritikern einer Postmitanbieterschaft befürchteten nachteiligen Wettbewerbsverzerrungen aufgewogen wird, wobei vor allem an das Problem der internen Subventionierung zu denken ist. In dem Maße, in dem die Aktivitäten der DBP die wettbewerblichen Anreiz- und Steuerungsmechanismen in Mitteleidenschaft ziehen, würde die Bedeutung der Vorteile, die sich von einer Mit-anbieterschaft der DBP erwarten lassen, reduziert und die Rechtfertigung der Beteiligung der DBP am Markt würde problematischer.

Es kommt also im folgenden darauf an, durch eine im Vergleich zum gegenwärtigen Status modifizierte Teilnahme der DBP am Marktgeschehen die denkbaren Nachteile einer Mit-anbieterschaft zu reduzieren, ohne auf ihre möglichen Vorteile verzichten zu müssen.

Deshalb sind bei der Modifikation zwei Gesichtspunkte zu beachten: Erstens muß ausgeschlossen werden, daß die Mit-anbieterschaft der DBP zu den befürchteten Wettbewerbsverzerrungen führt. Zweitens ist anzustreben, daß sich die DBP wettbewerblich verhält, um die von einer Mit-anbieterschaft erhofften Vorteile besser zu verwirklichen. Dem ersten Gesichtspunkt sind die folgenden Abschnitte 2.2 bis 2.4 gewidmet, der zweite Gesichtspunkt wird im abschließenden Abschnitt 2.5 aufgegriffen.

2.2 Möglichkeiten zur Vermeidung der Gefahr einer internen Subventionierung

Die stärksten Bedenken gegen eine Mitangebieterschaft der Bundespost leiten sich aus den Möglichkeiten zur internen Subventionierung ihres wettbewerblichen Angebots ab: Wenn also die DBP ihre Aktivitäten in den Endgerätemärkten aufrechterhalten soll und wenn sie sich im Zuge der Fortentwicklung des Endgerätesektors und im Zuge des Entstehens neuer Märkte möglicherweise zusätzliche Tätigkeitsfelder erschließt bzw. ihre Angebotspalette ausweitet, wird die Wahrung der Eigenwirtschaftlichkeit des Angebots um so dringlicher. Die Bedeutung der Gefahren von Wettbewerbsverzerrungen durch eine Quersubventionierung aus Monopolbereichen würde in dem Maße wachsen, in dem sich die Marktpräsenz der DBP verstärkte. Aus diesem Grund wäre prinzipiell zu erwägen, wie die Eigenwirtschaftlichkeit des wettbewerblichen Angebots der DBP durch geeignete institutionelle Vorkehrungen gesichert werden kann.

Es ist zwar möglich, daß auch andere Anbieter ihr Endgeräteangebot intern subventionieren. Gerade stark diversifizierte große Unternehmen verfügen in der Regel über entsprechende Möglichkeiten. Als Besonderheit könnte die DBP allerdings die notwendigen Mittel zu einer internen Subventionierung aus Bereichen erwirtschaften, in denen sie über ein gesetzlich geschütztes Monopol verfügt. Wegen dieser Ausnahmestellung läßt sich fordern, daß von unabhängiger Seite kontrolliert werden müßte, ob die Eigenwirtschaftlichkeit der wettbewerblich angebotenen Leistungen wirklich erfüllt ist. Die Notwendigkeit einer im Vergleich zu privaten Anbietern erhöhten Kostentransparenz bzw. einer prinzipiellen Kontrolle der Eigenwirtschaftlichkeit erklärt sich also daraus, daß - anders als bei diesen - die Mittel zum Ausgleich einer möglicherweise bewußt in Kauf genommenen Kostenunterdeckung nicht aus im Wettbewerb auf anderen Märkten gemachten Gewinnen resultieren, sondern aus Einnahmen des Monopolbereichs.

Es bleibt zunächst offen, ob eine Mitanbieterschaft der DBF die der Forderung nach mehr Kostentransparenz Rechnung trägt: sinnvoller über eine Tochtergesellschaft, die für den Endgerätevertrieb zuständig wäre, oder über eine Art Profitcenter mit getrennter Rechnungslegung und gegebenenfalls mit einer Kontrolle der Eigenwirtschaftlichkeit dieses Profitcenters durch den Bundesrechnungshof zu verwirklichen wäre. Der erstgenannte Weg wurde beispielsweise in Großbritannien im Rahmen der Liberalisierung des britischen Fernmeldewesens beschritten. Der Endgerätevertrieb von British Telecom, der in Konkurrenz zu anderen Anbietern erfolgt, ist eine Aufgabe von British Telecom Enterprises, für die Bereitstellung der Übertragungsleistungen ist hingegen British Telecom Inland zuständig⁵.

Durch die Gründung einer Tochtergesellschaft würde möglicherweise nach außen die Trennung zwischen der unternehmerischen Komponente der DBF, dem Vertrieb der Endgeräte, und der hoheitlichen Komponente, der Bereitstellung des Netzes, besser dokumentiert. Daneben würden gegebenenfalls die "Möglichkeiten einer beweglicheren und stärker am wirtschaftlichen Erfolg orientierten Gestaltung der Dienstverhältnisse des Personals zu einer Verbesserung der Aufwands-Ertragsrelation führen"⁶. Der Vertrieb der Endgeräte über eine Tochtergesellschaft müßte indessen vor allem die Transparenz der Kostenrechnung erhöhen und damit den Haupteinwand gegen eine Mitanbieterschaft, die Möglichkeit der internen Subventionierung, relativieren.

Allerdings ist zu bedenken, daß durch die Etablierung einer Tochtergesellschaft etwaige Verbundvorteile und die damit einhergehenden gesamtwirtschaftlichen Kostenersparnisse möglicherweise gefährdet werden⁷. "Die größere Distanz

5 Vgl. Heuermann, Arnulf und Neumann, Karl-Heinz, Die neue Fernmeldepolitik Großbritanniens - eine ökonomische Darstellung, Bad Honnef 1989, S. 217.

6 Detjen, Günther, Betriebswirtschaftslehre des Post- und Fernmeldewesens, a.a.O., S. 58.

7 Vgl. Knieps, Günter et al., Die Rolle des Wettbewerbs im Fernmeldebereich, a.a.O., S. 138.

zwischen den Entscheidungen im Endgerätebereich und im Netz" ⁸ als Folge der organisatorischen Verselbständigung einzelner Teilbereiche in Form von Tochtergesellschaften könnte mit dafür verantwortlich sein, daß es in Großbritannien bei der Einführung des Teletexdienstes zu Verzögerungen kommt, die eine Einführung des Dienstes frühestens 1988 erwarten lassen ⁹.

Auch geben die Erfahrungen mit dem Endgerätevertrieb über Tochtergesellschaften zu denken, die in den USA im Anschluß an die AT&T-Entflechtung gemacht wurden. "Da der Endgerätebereich verselbständigt wurde und verschiedene regionale Gesellschaften sich ganz aus Vertrieb und Wartung von Endgeräten zurückgezogen haben, hat die Dienstgüte bei der Entstörung erheblich gelitten" ¹⁰. Daneben beklagen "Großnutzer ... häufig die mangelnde Koordinierung zwischen AT&T Information Systems und AT&T Communication Systems" ¹¹.

Offenbar werden in den USA die Nachteile des Vertriebs von Endgeräten über selbständige Tochtergesellschaften mittlerweile als so gravierend empfunden, daß "diese Vorschriften zur Etablierung separater Tochtergesellschaften für AT&T wieder etwas gelockert, für die kleineren Unternehmen wie

⁸ Ebenda, S. 138.

⁹ Vgl. Heuermann, Arnulf und Neumann, Karl-Heinz, Die neue Fernmeldepolitik Großbritanniens ..., a.a.O., S. 224. Zum Vergleich: Die Einführung des Teletexdienstes erfolgte in der Bundesrepublik bereits 1981.

¹⁰ Schön, Helmut und Neumann, Karl-Heinz, Mehrwertdienste in der ordnungspolitischen Diskussion, in: Perspektiven der Fernmeldepolitik, Beiträge zur ordnungspolitischen Diskussion um die Zukunft der Telekommunikation in der Bundesrepublik Deutschland, Sonderdruck einer Aufsatzreihe aus dem Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1985, S. 51.

¹¹ Wieland, Bernhard, Die Entflechtung des amerikanischen Fernmeldemonopols, Berlin, Heidelberg, New York, Tokio 1985, S. 86. AT&T Information Systems ist nach der Entflechtung von AT&T für das Angebot von Endgeräten zuständig, AT&T Communication Systems für die Übermittlung von Ferngesprächen.

DFG. Darüber hinaus (die fast noch größer als die DFG sind) sogar ganz aufgehoben zu sind.

Forderungen bei der Einführung neuer Dienste, der Verzicht auf die Realisation möglicher Verbundvorteile und Unannehmlichkeiten für Kunden wären also gegebenenfalls Nachteile, die mit den genannten Vorteilen einer Tochtergesellschaft abzuwiegen wären.

Als weniger gravierende Veränderung ließe sich auf eine organisatorische Herauslösung des Endgerätebereichs bei der DFG verzichten, und als Alternative zum Status quo könnte ein Profitcenter - als eine organisatorische Teileinheit, abgegrenzt durch den Produktstamm der Sparte Endgerätevertrieb - gebildet werden. Für diese Teileinheit wären die ihr zurechenbaren Erlöse und Kosten zu erfassen und in einer besonderen Erfolgsrechnung auszuweisen. Um eine interne Subventionierung aus Monopolbereichen zu verhindern, wäre die Eigenwirtschaftlichkeit der Sparte sicherzustellen, und sie sollte - wie oben begründet - für Kontrollorgane gegebenenfalls darstellbar sein.

Mit der Einrichtung eines Profitcenters dürften aber Probleme aufgeworfen werden. Ist um die Frage einer adäquaten Kostenrechnung kreisen.

Es geht zunächst um die Problematik einer eindeutigen Kostenzurechnung beim Vorliegen eventueller Verbundvorteile. In dem Maße, in dem tatsächliche Verbundvorteile zwischen dem Profitcenter einerseits und dem übrigen Bereich der DFG andererseits realisiert werden, verstärken sich hier die Schwierigkeiten. So werden aber wahrscheinlich regelmäßig Bereiche, die Kosten dem einen oder dem anderen Bereich zuzurechnen.

Außerdem müßte bestimmt werden, ob - und wenn ja, in welcher Höhe - das Profitcenter einen Deckungsbeitrag für die

Gemeinkosten, die nur dem Unternehmen DBP als ganzes zuzurechnen sind, zu leisten hat. Eine zwingende, logisch ableitbare Vorgabe kann es hier nicht geben. Es ist zumindest denkbar, daß zur Deckung dieser Kosten nur die in den Monopolbereichen erwirtschafteten Deckungsbeiträge herangezogen werden. Hieraus könnte dann ein Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Konkurrenten resultieren, die alle zur Deckung ihrer Unternehmungskosten aus allen erwirtschafteten Deckungsbeiträgen aus Wettbewerbsbereichen erwirtschaften müssen.

Schließlich dürfte auch die Festlegung von internen Verrechnungspreisen für Leistungen, die das Profitcenter vom Rest der Unternehmung empfangt bzw. in Anspruch nimmt, problematisch werden. Die theoretischen Möglichkeiten, die Verrechnungspreise gemäß den Grenzkosten der empfangenen Leistungen bzw. auf der Basis von Opportunitätskosten im Fall alternativer Verwendungsmöglichkeiten der in Anspruch genommenen Faktoren zu berechnen, wird in praxi auf Schwierigkeiten stoßen. Das Zugrundelegen von Marktpreisen ist nur für Leistungen möglich, für die außerhalb des Unternehmens ein Markt existiert. Die in der Praxis häufig benutzten kostenorientierten Verrechnungspreise basieren auf Vollkosten. Das damit einhergehende Problem der Gemeinkostenschlüsselung eröffnet für die Bemessung der internen Verrechnungspreise Gestaltungsspielräume. Daran kann sich vermutlich immer eine gewisse Kritik entzünden und die Bundespost dem Verdacht aussetzen, ihr wettbewerbliches Angebot intern teilweise dadurch zu subventionieren, daß dem Profitcenter nicht alle Kosten in dem Umfang angelastet werden, wie sie sich ihm veranlassungsgemäß zurechnen ließen.

Für die Entscheidung über eine veränderte Form der Marktteilnahme der DBP an den Endgerätemärkten besteht somit eine gewisse Dilemmasituation. Der Vertrieb der Geräte über eine verselbständigte Tochtergesellschaft als ordnungspolitisch eindeutige Lösung muß vermutlich mit dem teilweisen Verzicht auf die Realisation von Verbundvorteilen erkauft werden. Darüber hinaus lassen die genannten britischen und amerikanischen Erfahrungen diesen Weg nicht ohne weiteres

als vorteilhaft erscheinen. Allerdings schafft die Einrichtung einer Tochtergesellschaft gute Voraussetzungen, um Wettbewerbsverzerrungen durch interne Subventionierung wirkungsvoll zu unterbinden. Außerdem könnte, wie oben ausgeführt, die Effizienz der Gesellschaft durch eine entsprechende Gestaltung der Mitarbeiter-Arbeitsverhältnisse eventuell verbessert werden.

Die Bildung eines Profitcenters als organisatorischer Teil-einheit im Rahmen des Gesamtunternehmens DBP würde den Verdacht einer unzureichenden Kostenerfassung und einer damit nicht gegebenen Eigenwirtschaftlichkeit des Endgeräteangebots unter Umständen nicht hinreichend widerlegen, so daß dem wichtigsten Bedenken gegenüber einer DBP-Mitanbieter-schaft, der Wettbewerbsverzerrung durch interne Subven-tionierung, nicht in genügendem Umfang Rechnung getragen würde.

Allerdings läßt sich in der Einrichtung eines Profitcenters zumindest ein Schritt in die richtige Richtung sehen. Sollte sich bei der Realisation dieses Schrittes ergeben, daß die Bedenken bezüglich einer nicht eindeutig durchführbaren Kostenzurechnung nicht gravierend sind und daß eine eigene Erfolgsrechnung für die Sparte Endgerätevertrieb deren Eigenwirtschaftlichkeit hinreichend bestätigen kann, würde sich die weitergehende Maßnahme der Etablierung einer Tochtergesellschaft als nicht notwendig erweisen. Ein stufen- weises Vorgehen in bezug auf die Form wettbewerblicher Be- teiligung der DBP am Endgerätemarkt könnte also hilfreich sein, den zur Herstellung der notwendigen Kostentransparenz ausreichenden Grad der organisatorischen Verselbständigung der Endgerätesparte zu ermitteln.

Generell geht es bei der Kontrolle der Eigenwirtschaftlich- keit des Endgerätebereichs der DBP nicht darum, die Kalku- lation einzelner Angebotspreise der DBP für deren Konkur- renten transparent zu machen, sondern aus den bereits ange- führten Gründen soll lediglich die Eigenwirtschaftlichkeit der Sparte insgesamt bei der DBP nachprüfbar sein. Aufgrund der Sonderstellung der DBP als Unternehmen lassen sich

dabei Anforderungen an die Bundespost in bezug auf ihre Kostentransparenz rechtfertigen, die von im Wettbewerb stehenden privaten Anbietern nicht gefordert werden müssen.

2.3 Hebammenfunktion bei verstärktem Zwang zur Eigenwirtschaftlichkeit?

Es wurde oben angeführt, daß die schnelle Verbreitung innovativer Endgeräte durch den Vertriebskanal Bundespost ein Argument für die Beteiligung der DBP an den Endgerätemärkten sein kann. Dabei könnten auch, um die Verbreitung neuer Geräte und Dienste in der Anfangsphase zu fördern, bewußt Anlaufverluste in Kauf genommen werden, die allerdings als "befristete Abweichungen von einzelnen Wettbewerbsvoraussetzungen tragbar"¹³ sein sollen.

Wenn ein solches Vorgehen der DBP gelegentlich als wünschenswert angesehen wird, ist zu prüfen, ob für dieses Verhalten auch unter den modifizierten Bedingungen einer Marktteilnahme, wie sie im obigen Abschnitt erörtert wurden, Anreize und Möglichkeiten bestehen.

Wenn das für den Vertrieb der Endgeräte zuständige Profitcenter (oder die mit dieser Aufgabe betraute Tochtergesellschaft) eigenwirtschaftlich arbeiten muß, sinken vermutlich sowohl die Möglichkeiten als auch die Bereitschaft der für den Vertrieb der Endgeräte verantwortlichen Mitarbeiter, die Marktdurchdringung neuer Produkte durch eine Penetration-Pricing-Strategie, die auf kostendeckende Preise verzichtet, zu fördern. Die dafür nötigen Mittel müßten ja beim Vertrieb anderer Endgeräte innerhalb des Profitcenters oder der Tochtergesellschaft erwirtschaftet werden. Wenn diese Strategie weiterhin als erstrebenswert betrachtet wird, müßten deshalb der Sparte Endgerätevertrieb zweckgebundene Mittel für die Einführung innovativer Produkte zufließen.

13 Zentralverband der Elektrotechnischen Industrie e.V., Fachverband Informations- und Kommunikationstechnik (Hrsg.), Industrie- und ordnungspolitische Grundsatzposition ..., a.a.O., S. 3.

als vorteilhaft erscheinen. Allerdings schafft die Einrichtung einer Tochtergesellschaft gute Voraussetzungen, um Wettbewerbsverzerrungen durch interne Subventionierung wirkungsvoll zu unterbinden. Außerdem könnte, wie oben ausgeführt, die Effizienz der Gesellschaft durch eine entsprechende Gestaltung der Mitarbeiter-Arbeitsverhältnisse eventuell verbessert werden.

Die Bildung eines Profitcenters als organisatorischer Teil einheit im Rahmen des Gesamtunternehmens DBP würde den Verdacht einer unzureichenden Kostenerfassung und einer damit nicht gegebenen Eigenwirtschaftlichkeit des Endgeräteangebots unter Umständen nicht hinreichend widerlegen, so daß dem wichtigsten Bedenken gegenüber einer DBP-Mitanbieter-schaft, der Wettbewerbsverzerrung durch interne Subventionierung, nicht in genügendem Umfang Rechnung getragen würde.

Allerdings läßt sich in der Einrichtung eines Profitcenters zumindest ein Schritt in die richtige Richtung sehen. Sollte sich bei der Realisation dieses Schrittes ergeben, daß die Bedenken bezüglich einer nicht eindeutig durchführbaren Kostenzurechnung nicht gravierend sind und daß eine eigene Erfolgsrechnung für die Sparte Endgerätevertrieb deren Eigenwirtschaftlichkeit hinreichend bestätigen kann, würde sich die weitergehende Maßnahme der Etablierung einer Tochtergesellschaft als nicht notwendig erweisen. Ein stufenweises Vorgehen in bezug auf die Form wettbewerblicher Beteiligung der DBP am Endgerätemarkt könnte also hilfreich sein, den zur Herstellung der notwendigen Kostentransparenz ausreichenden Grad der organisatorischen Verselbständigung der Endgerätesparte zu ermitteln.

Generell geht es bei der Kontrolle der Eigenwirtschaftlichkeit des Endgerätebereichs der DBP nicht darum, die Kalkulation einzelner Angebotspreise der DBP für deren Konkurrenten transparent zu machen, sondern aus den bereits angeführten Gründen soll lediglich die Eigenwirtschaftlichkeit der Sparte insgesamt bei der DBP nachprüfbar sein. Aufgrund der Sonderstellung der DBP als Unternehmen lassen sich

dabei Anforderungen an die Bundespost in bezug auf ihre Kostentransparenz rechtfertigen, die von im Wettbewerb stehenden privaten Anbietern nicht gefordert werden müssen.

2.3 Hebammenfunktion bei verstärktem Zwang zur Eigenwirtschaftlichkeit?

Es wurde oben angeführt, daß die schnelle Verbreitung innovativer Endgeräte durch den Vertriebskanal Bundespost ein Argument für die Beteiligung der DBP an den Endgerätemärkten sein kann. Dabei könnten auch, um die Verbreitung neuer Geräte und Dienste in der Anfangsphase zu fördern, bewußt Anlaufverluste in Kauf genommen werden, die allerdings als "befristete Abweichungen von einzelnen Wettbewerbsvoraussetzungen tragbar"¹³ sein sollen.

Wenn ein solches Vorgehen der DBP gelegentlich als wünschenswert angesehen wird, ist zu prüfen, ob für dieses Verhalten auch unter den modifizierten Bedingungen einer Marktteilnahme, wie sie im obigen Abschnitt erörtert wurden, Anreize und Möglichkeiten bestehen.

Wenn das für den Vertrieb der Endgeräte zuständige Profitcenter (oder die mit dieser Aufgabe betraute Tochtergesellschaft) eigenwirtschaftlich arbeiten muß, sinken vermutlich sowohl die Möglichkeiten als auch die Bereitschaft der für den Vertrieb der Endgeräte verantwortlichen Mitarbeiter, die Marktdurchdringung neuer Produkte durch eine Penetration-Pricing-Strategie, die auf kostendeckende Preise verzichtet, zu fördern. Die dafür nötigen Mittel müßten ja beim Vertrieb anderer Endgeräte innerhalb des Profitcenters oder der Tochtergesellschaft erwirtschaftet werden. Wenn diese Strategie weiterhin als erstrebenswert betrachtet wird, müßten deshalb der Sparte Endgerätevertrieb zweckgebundene Mittel für die Einführung innovativer Produkte zufließen.

¹³ Zentralverband der Elektrotechnischen Industrie e.V., Fachverband Informations- und Kommunikationstechnik (Hrsg.), Industrie- und ordnungspolitische Grundsatzposition ..., a.a.O., S. 3.

In diesem Zusammenhang könnte eine Art "Subskriptionspreis" bestimmt werden, in dessen Genuß die ersten Nachfrager nach einem neuen Dienst und den dazugehörigen Endgeräten kämen. Der Differenzbetrag zwischen dem eigentlichen Wettbewerbspreis und dem Subskriptionspreis wäre dem für den Endgerätevertrieb zuständigen Bereich der DBP zu erstatten. Sobald die Nachfragerzahl nach dem neuen Endgerät eine jeweils festzulegende kritische Menge überschritten hätte, ab der der Prozeß der kumulativen Nachfrageentwicklung keiner weiteren Förderung mehr bedarf, wäre die Zuschußzahlung zu beenden. Um private Anbieter bei diesem Verfahren nicht zu benachteiligen, könnte ihnen der gleiche Differenzbetrag zwischen Subskriptions- und Wettbewerbspreis erstattet werden, wie er der DBP-eigenen Vertriebsorganisation zugebilligt wird.

Problematisch ist allerdings die Ex-ante-Bestimmung der kritischen Teilnehmerzahl, deren Erreichen das Ende der Einführungsphase des neuen Endgeräts signalisiert. Auch die aprioristische Festlegung eines wettbewerbsadäquaten Preises und die Bestimmung des Subskriptionspreises, aus deren Differenz sich der Zuschuß errechnen würde, beinhalten die Gefahr von Fehlsteuerungen. Es wurde bereits erörtert, daß es unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten prinzipiell bedenklich ist, die dynamischen Funktionen des Wettbewerbs durch die gezielte Förderung einzelner neuer Produkte korrigieren zu wollen¹⁴. So erscheint es konsistenter, auf derartige Eingriffe im Grundsatz zu verzichten und die Verbreitung neuer Endgeräte dem wettbewerbsblichen Verhalten der für den Endgerätevertrieb zuständigen Sparten der Post und ihrer Konkurrenten zu überlassen.

¹⁴ Vgl. Abschnitt C.1.3.

2.4 Mitanbieterschaft und Zulassungsproblematik

Einer der theoretischen Haupteinwände gegen eine Mitanbieterschaft der DBP resultiert aus der Vermischung der Zulasser- und Mitanbieterrolle. Allerdings läßt sich die davon ausgehende Wettbewerbsverzerrung nicht anhand konkreter Beispiele belegen. Mithin handelt es sich zwar um einen an sich plausiblen, aber - zumindest was die letzten Jahre betrifft - empirisch nicht nachgewiesenen Einwand.

Um möglichen negativen Auswirkungen einer Mitanbieterschaft der Post auf den Wettbewerb in den Endgerätemärkten vorzubeugen und entsprechend die mit der Mitanbieterschaft verknüpften Vorteile weitgehend ohne Nachteile zu verwirklichen, wäre es allerdings konsequent, die Zulasser- und Mitanbieterfunktion so zu trennen, daß Mißbräuche prinzipiell unterbunden werden.

Wenn das ZZF in Saarbrücken organisatorisch stärker selbstständig würde - z. B. als Bundesamt, das für die Zulassung von Endgeräten zuständig ist -, würden die Bedenken, daß das posteigene Angebot an Endgeräten bei der Zulassung eventuell bevorzugt werden könnte, eher zerstreut als bei der gegenwärtigen Organisationsform. Dieser Gesichtspunkt gewinnt in dem Maße an Bedeutung, in dem die für den Endgerätevertrieb zuständige Sparte oder Tochtergesellschaft der DBP aktiver in den Wettbewerb eingreift und sich - eventuell unter dem gestiegenen Druck zur Eigenwirtschaftlichkeit - verstärkt um den Ausbau von Marktpositionen bemüht. Um eine formale Gleichbehandlung postseitig vertriebener und privat angebotener Endgeräte zu gewährleisten, müßten auch die Geräte der DBP den gleichen Zulassungsprüfungen wie die Geräte anderer Hersteller unterworfen werden. Da erstere aber ohnehin den erheblich strengeren Tests im FTZ in Darmstadt zu genügen haben, handelt es sich hierbei im wesentlichen um eine Formsache, die die Gleichbehandlung aller Anbieter auch nach außen dokumentiert.

Um Verzögerungen bei der Zulassung von Geräten zu verhindern, wäre zu überprüfen, inwieweit die garantierte Vorgabe einer Höchstdauer des Zulassungsverfahrens für ein Gerät praktikabel ist. Damit ließe sich auch den in Kapitel B.3.2 beschriebenen Praktiken entgegenwirken, nach denen Anbieter als Reaktion auf ansonsten überlange Zulassungsfristen neu entwickelte Geräte vorsorglich bereits in einem zu frühen Entwicklungsstadium zur Zulassung anmelden. Generell sollte die Garantie, daß das Zulassungsverfahren innerhalb einer bestimmten Frist durchlaufen wird, auf im Prinzip fertig entwickelte Geräte beschränkt werden, während es als Mißbrauch zu brandmarken wäre, wenn der Zulassungstest zur Aufdeckung letzter Funktionsstörungen bei neuen Geräten zweckentfremdet würde¹⁵.

Wie in Kapitel B.3 gezeigt, ist die Gefahr einer Vermischung von Einzelgerätezulassungs- und Mitanbieterfunktion allerdings nur eine Seite der Medaille der Zulassungsproblematik. Mindestens so wichtig wie die Frage, wer Endgeräte auf ihre Normkonformität prüfen soll, ist die Frage, wer die maßgeblichen Prüfnormen letztlich festsetzt. Hier entscheidet die DBP keineswegs autonom, sondern die Regelungstiefe bei Endgeräten wird im vollen Einvernehmen mit den einschlägigen Fachkreisen des ZVEI und entsprechend möglichst ohne Gegenvoten festgelegt.

Dieses Abstimmungsverfahren erscheint unbefriedigend, da hierdurch die Durchsetzung von Produktinnovationen verzögert werden kann¹⁶. Um auszuschließen, daß die geschäftspolitischen Interessen einzelner Produzenten die Formulierung von Zulassungsregeln beeinflussen, liegt eine Festsetzung der Zulassungsstandards durch unabhängige Fachleute nahe. Generell ist dabei die Formulierung der Sicherheitsanforderungen an die Geräte "primär Sache der technischen Fachleute und aus ökonomischer Sicht relativ unproblema-

¹⁵ Vgl. Kapitel B.3.2.

¹⁶ Vgl. Knieps, Günter et al., Die Rolle des Wettbewerbs im Fernmeldebereich, a.a.O., S. 109.

tisch"¹⁷. Schwieriger festzustellen sind in der Regel die notwendigen Kompatibilitäts- und Standardisierungsvorschriften. Der "Kernpunkt der Argumentation gegen eine überzogene Standardisierung ist, daß die technischen Standards die Basis für den technischen Fortschritt wesentlich verengen"¹⁸. Insbesondere kann eine zu frühe Festschreibung von Normen mögliche Entwicklungen in den ersten Stadien bereits verhindern, während eine relativ späte Fixierung von Normen und Kompatibilitätsanforderungen eventuell Widerstände bei Produzenten heraufbeschwört, die konkurrierende, zueinander inkompatible Entwicklungen vorangetrieben haben und von einer Normensetzung nunmehr negativ betroffen würden¹⁹.

Um prinzipiell den wettbewerblichen Spielraum der einzelnen Hersteller möglichst wenig einzuschränken, empfiehlt es sich, die an die Geräte zu stellenden Zulassungsanforderungen auf ein notwendiges Minimum an Netz- und Betreiber-schutz sowie Kompatibilität zu beschränken²⁰. Alle über die Mindestanforderungen hinausgehenden Qualitätsmerkmale der Geräte könnten dann - wie üblicherweise auf Märkten - durch den Wettbewerb initiiert und gesteuert werden.

2.5 Wettbewerbliches Auftreten der DBP am Markt

Wenn - wie ausgeführt - einerseits von der Mitanbieter-schaft der Post grundsätzliche Vorteile erwartet werden können, sind andererseits die zur Zeit üblichen, politisch beeinflussten Fall-zu-Fall-Entscheidungen über eine mögliche Beteiligung der DBP auf einzelnen Märkten inkonsistent. Sie fördern eventuell eine passive Haltung der DBP und dämpfen

17 Knieps, Günter et al., Die Rolle des Wettbewerbs im Fernmeldebereich, a.a.O., S. 94.

18 Greiffenberg, Horst, Das Postmonopol - Hindernis oder Chance für den technischen Fortschritt, a.a.O., S. 217.

19 Vgl. Pausch, Rainer, Postnormen und technischer Fortschritt ..., a.a.O., S. 104.

20 Vgl. hierzu auch Pausch, Reiner, Postnormen und technischer Fortschritt ..., a.a.O., S. 103.

die Innovationsbemühungen derjenigen Unternehmen, die für den Absatz ihrer Produkte auf den Vertriebsweg der DBP im gewissen Umfang angewiesen sind²¹. So wird möglicherweise die Bildung ökonomisch effizienter Strukturen, Verhaltensweisen und Ergebnisse in den betreffenden Märkten verhindert²².

Besser erscheint es deshalb, allein der unternehmerischen Entscheidung der Post zu überlassen, auf welchen Endgerätemärkten sie sich im Wettbewerb engagieren will. Die möglichen Vorteile einer Beteiligung auf den jeweiligen Endgerätemärkten fielen dann nicht Kompromißentscheidungen zum Opfer, sondern müßten in einem wettbewerblichen Entscheidungsverfahren unter Beweis gestellt werden²³. Dabei ist zu vermuten, daß die nur an unternehmerischen Kriterien orientierte Entscheidung der DBP zum Markteintritt in Endgerätemärkte vor allem die Netzbenutzung und Komplementarität der Nachfrage nach Endgeräten berücksichtigt. Das heißt, daß ein verstärktes Engagement der DBP vor allem dort zu erwarten ist, wo das Angebot von Endgeräten durch die Post dazu beiträgt, neue Geräte zu verbreiten und damit die Netzauslastung zu verbessern²⁴.

21 Vgl. Arnold, Franz, Die künftige Entwicklung der öffentlichen Fernmelde netze ..., Teil 2: Vorschläge zur Liberalisierung ..., a.a.O., S. 152. Von dem Vertreter eines mittelständischen Unternehmens wurde in diesem Zusammenhang angemerkt, daß der Ausschluß der DBP vom Teletextmarkt die Entwicklung eines eigenen Teletextgerätes des betreffenden Unternehmens verhinderte, da der Absatzkanal der DBP von vornherein für das Unternehmen nicht zur Verfügung stand. Umgekehrt hätte aber eine Beteiligung der DBP am Markt und die Entwicklung des Geräts durch das Unternehmen nicht automatisch bedeutet, daß dieses Gerät auch von der DBP in das Vertriebsprogramm aufgenommen wäre. Dieses Risiko hätte das Unternehmen zu tragen gehabt.

22 Vgl. Neumann, Karl-Heinz, Economic Policy Toward Telecommunications, Information and the Media in West Germany, WIK-Diskussionsbeiträge zur Telekommunikationsforschung Nr. 8, Bad Honnef 1984, S. 10.

23 Vgl. Knieps, Günter et al., Die Rolle des Wettbewerbs im Fernmeldebereich, S. 133 f.

24 Vgl. Arnold, Franz, Die künftige Entwicklung der öffentlichen Fernmelde netze ..., Teil 2: Vorschläge zur Liberalisierung ..., a.a.O., S. 183.

Um die DBP den privaten Konkurrenten auf den Endgerätemärkten im Wettbewerb gleichzustellen, müßte ihr eine wettbewerbliche Preisbildung bei Endgeräten - anstatt starrer Gebühren, die durch den Postverwaltungsrat jeweils genehmigt werden müssen - erlaubt werden²⁵. Falls die stärkere Wettbewerbsorientierung in Verbindung mit dem Zwang zur Eigenwirtschaftlichkeit des Endgerätebereichs dazu führen sollte, daß der Spielraum für die zur Zeit übliche interne Subventionierung regionaler Teilmärkte sinkt und in der Folge Endgeräte in manchen Gebieten aufgrund der höheren Kosten teurer angeboten werden müssen als in Ballungsgebieten, wäre dies als ein Wettbewerbsergebnis hinzunehmen. Wie ausgeführt, sind die hier zur Debatte stehenden Endgeräte nicht unbedingt als Teil der Kommunikationsinfrastruktur zu interpretieren, zu dem jedem Nachfrager der Zutritt zu gleichen Bedingungen zu gewährleisten wäre²⁶. Der Gesichtspunkt der einheitlichen, flächendeckenden Versorgung mit Telekommunikationsdiensten könnte sich vielmehr auf die Bereitstellung der Netzinfrastuktur beschränken, die jedem Interessierten die Möglichkeit zur Teilnahme an der Telekommunikation eröffnet. Ebenfalls bleibt das DBP-Monopol beim einfachen Hauptanschluß von der obigen Argumentation unberührt, bei dem es z. B. aufgrund sozialpolitischer Erwägungen angebracht sein mag, den Anschluß zu einheitlichen Bedingungen zur Verfügung zu stellen. Für eine darüber hinausgehende Bereitstellung von Endgeräten verliert sich der infrastrukturelle und soziale Charakter und entfällt damit auch der Zwang, die Endgeräte immer zu einheitlichen Konditionen durch die DBP anzubieten.

Außer hinsichtlich der wettbewerblichen Preisbildung wäre die DBP auch unter rechtlichen Gesichtspunkten den anderen Konkurrenten gleichzustellen. Dazu zählt, daß Rechtsbeziehungen zwischen der DBP und ihren Kunden auf privatrecht-

25 Vgl. ebenda, S. 174.

26 Vgl. Abschnitt C.1.3.

licher Grundlage zu gestalten wären²⁷. In diese Richtung weist bereits das in Kapitel B.1.4 erwähnte Landgerichtsurteil gegen die DBP wegen eines Verstoßes gegen das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb. Das Landgericht folgte dabei nicht der Auffassung der DBP, daß sie als Hoheitsträger lediglich vor Verwaltungsgerichten verklagt werden könne. Vielmehr sei die DBP als Anbieter von Nebenstellenanlagen anderen Anbietern gleichgeordnet und habe sich der auch für diese gültigen Wettbewerbsregeln zu unterwerfen, über deren Einhaltung Zivilgerichte zu wachen hätten²⁸.

Eine rechtliche Gleichstellung der wettbewerblichen Aktivitäten der DBP im Endgerätebereich würde sie auch dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen unterwerfen wie private Konkurrenten²⁹. So wären für sie z. B. die Vorschriften des § 22 GWB wie für andere marktbeherrschende Anbieter anzuwenden, wenn die Tatbestände der Vorschrift erfüllt sind.

Um die DBP unter steuerrechtlichen Gesichtspunkten gleichzustellen, wird gefordert, für das wettbewerbliche Angebot der DBP z. B. auch die Mehrwertsteuer zu erheben³⁰. Diese Forderung ist allerdings in den Bereichen, in denen die Post derzeit im Wettbewerb steht, bereits erfüllt. Es ist wegen der wettbewerblichen Chancengleichheit generell geboten, das Prinzip der steuerlichen Gleichbehandlung für das Mitangebot der DBP auf Endgerätemärkten auf jeden Fall zu verwirklichen. Gleichbehandlung bedeutet aber auch, daß die DBP für die Bereiche, die der Mehrwertsteuer unterlie-

27 Vgl. Arnold, Franz, Die künftige Entwicklung der öffentlichen Fernmeldenetze ..., Teil 2: Vorschläge zur Liberalisierung ..., a.a.O., S. 174.

28 Vgl. o. V., Landgerichtskammer rügt Zeitungsanzeigen der Post, in: Handelsblatt, 8. 1. 1985.

29 Vgl. Knieps, Günter et al., Die Rolle des Wettbewerbs im Fernmeldebereich, a.a.O., S. 136 f.

30 Vgl. Arnold, Franz, Die künftige Entwicklung der öffentlichen Fernmeldenetze ..., Teil 2: Vorschläge zur Liberalisierung ..., a.a.O., S. 174 und Zentralverband der Elektrotechnischen Industrie e.V., Fachverband Informations- und Kommunikationstechnik (Hrsg.), Industrie- und ordnungspolitische Grundsatzposition ..., a.a.O., S. 2.

gen, nicht zusätzlich zur Ablieferung nach § 21 des Postverwaltungsgesetzes herangezogen wird.

Unter den genannten Bedingungen der Chancengleichheit im Wettbewerb entfällt dann jede Basis für die ohnehin wettbewerbspolitisch bedenklichen Marktanteilsbegrenzungen. Der Marktanteil der DBP würde sich ausschließlich als Resultat des Wettbewerbs auf dem jeweiligen Markt einstellen.

Insgesamt erscheint es also möglich, die Vorteile einer Mitanieterschaft der DBP auf den Endgerätemärkten zu nutzen, wenn durch besondere Rahmenbedingungen gesichert wird, daß denkbaren Nachteilen einer Postbeteiligung entgegengewirkt wird. Letztlich haben sich dabei für eine Beteiligung der DBP an den Endgerätemärkten folgende Voraussetzungen als beachtlich herauskristallisiert:

- Dem Einwand einer möglichen internen Subventionierung des Endgeräteangebots aus Monopolbereichen der DBP könnte begegnet werden, indem das Kostenwesen der Post transparenter gestaltet wird und eine prinzipielle Kontrolle der Eigenwirtschaftlichkeit des Endgeräteangebots ermöglicht würde.
- Eine Verselbständigung der Zulassungsfunktion würde den, wenn auch bisher wenig erhärteten Verdacht einer unzulässigen Vermischung von Mitanieter- und Zulasserrolle zerstreuen.
- Eine wettbewerbliche Preisbildung bei Endgeräten - anstatt starrer Gebühren, die durch den Postverwaltungsrat jeweils genehmigt werden müssen - würde der Post ein flexibleres Agieren am Markt und das Entdecken von möglichen Verbundvorteilen erleichtern. Gleichzeitig würden die Bedenken wegen einer Preisführerschaft der DBP relativiert.

- Die DBP müßte dann allerdings mit ihren unternehmerischen Aktivitäten auch unter steuerlichen und rechtlichen Gesichtspunkten den privaten Konkurrenten gleichgestellt werden. Sie wäre auf den Märkten für Endgeräte grundsätzlich ein Anbieter wie andere und entsprechend zu behandeln.

Literaturverzeichnis

- Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V.
(Hrsg.), Fernkopieren, organisatorische, wirtschaftliche
und technische Möglichkeiten, 3. Auflage, Eschborn 1984.
- Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V.
(Hrsg.), Fernkopieren 2, Fernkopierer in Deutschland,
eine Marktübersicht, Eschborn 1984.
- Arnold, Franz, Endeinrichtungen der öffentlichen Fernmelde-
netze, Heidelberg, Hamburg 1981.
- Arnold, Franz, Die künftige Entwicklung der öffentlichen
Fernmeldenetze in der Bundesrepublik Deutschland und
ihre Auswirkungen auf den Benutzer, Teil 1, Der Weg vom
analogen zum schmalbandigen dienstintegrierten digitalen
Fernmeldenetz, SCS Scientific Control Systems GmbH,
Hamburg 1984.
- Arnold, Franz, Auszüge aus der SCS-Studie "Die künftige
Entwicklung der öffentlichen Fernmeldenetze in der
Bundesrepublik Deutschland und ihre Auswirkungen auf die
Benutzer", Teil II, Bonn, Januar 1985.
- Arnold, Franz, Die künftige Entwicklung der öffentlichen
Fernmeldenetze in der Bundesrepublik Deutschland und
ihre Auswirkungen auf den Benutzer, Teil 2: Vorschläge
zur Liberalisierung der ordnungspolitischen Regelungen
für Fernmelde-Endgeräte, SCS Scientific Control Systems
GmbH, Hamburg 1985.
- Backhaus, Klaus, Investitionsgüter-Marketing, München 1982.
- Bain, Joe S., Barriers to New Competition, Cambridge (MA)
1956.
- Bartling, Hartwig, Leitbilder der Wettbewerbspolitik, Mün-
chen 1980.
- Bartling, Hartwig, Wettbewerbliche Ausnahmebereiche -
Rechtfertigungen und Identifizierung, in: Feldsieper,
Manfred, Groß, Richard (Hrsg.), Wirtschaftspolitik in
weltöffener Wirtschaft, Festschrift zum siebzigsten Ge-
burtstag von Rudolf Meimberg, Berlin 1983, S. 325-346.
- Baumol, William J.; Panzar, John C.; Willig, Robert D.,
Contestable Markets and the Theory of Industry Struc-
ture, New York, San Diego 1982.
- Blank, Heinz und Meinert, Reiner, Das Fernmeldeamt von mor-
gen, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen
3/1985, S. 14-26.
- Bohm, Jürgen; Wolf, Roswitha; Nitsch, Hartmut; Bardua,
Friedrich, Der Telefaxdienst der Deutschen Bundespost,
in: Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1978, S. 172-228.
- Bundeskartellamt, Tätigkeitsbericht 1981/82.

- Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (Hrsg.),
Stellungnahme zum Gutachten der Sachverständigenkommission für die Deutsche Bundespost vom 6. Nov. 1965,
Bundestagsdrucksache V. 203 vom 10. 3. 1966, S. 1-25.
- Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (Hrsg.),
Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems, Telekommunikationsbericht, Bonn 1976.
- Arbeitskreis Bedürfnisse, Bedürfnisse und Bedarf für Telekommunikation, Anlageband 1 zum Telekommunikationsbericht, Bonn 1976.
- Arbeitskreis Technik und Kosten, Bestehende Fernmeldedienste, Anlagenband 3 zum Telekommunikationsbericht, Bonn 1976.
- Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (Hrsg.),
Rahmenregelung für mittlere und große W-Anlagen nach Ausstattung 2, Stand August 1985.
- Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (Hrsg.),
Stellungnahme der DBP zum Sondergutachten der Monopolkommission "Die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen", Bonn 1981.
- Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (Hrsg.),
Stellungnahme der Deutschen Bundespost zum Abschlußbericht des Länderarbeitskreises "DBP und Fernmeldemonopol" vom Februar 1982, Bonn 1984.
- Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (Hrsg.),
BDN - die Antwort der Deutschen Bundespost auf die Anforderungen der Telekommunikation von morgen, Bonn 1984.
- Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.), Stellungnahme des Bundesministeriums für Wirtschaft zu C.C. von Weizsäcker Wettbewerb im Endgerätebereich, Bonn Januar 1984.
- Bundesverband der Deutschen Industrie e.V., Neue Informations- und Kommunikationstechniken und ihre gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen, Köln 1982.
- Bosch, Axel, Die Deutsche Bundespost - Bremse des technischen Fortschritts?, Kieler Arbeitspapiere Nr. 191, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Kiel Dezember 1983.
- Bosch, Axel, "Branchen war ein Fernmeldemonopol?" - Die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen, Kieler Arbeitspapiere Nr. 198, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Kiel März 1985.
- Tejken, Jünker, Betriebswirtschaftslehre des Post- und Fernmeldewesens, Band 1, Gelsenkirchen-Buer 1984.
- Tejken, Jünker, Betriebswirtschaftslehre des Post- und Fernmeldewesens, Band 2, Gelsenkirchen-Buer 1985.

- Deutscher Industrie- und Handelstag (Hrsg.), Ordnungs- und wettbewerbspolitische Probleme bei der Einführung neuer und der Erweiterung bestehender Fernmeldedienste der Deutschen Bundespost, Wiesbaden 1979.
- Deutscher Industrie- und Handelstag (Hrsg.), Teletextdienst - Teilnahme der DBP am Endgerätemarkt, Brief an Dr. Walter Hesselbach, Vorsitzender des Vorstandes der Beteiligungsgesellschaft für Gemeinwirtschaft AG, Bonn 4. 2. 1981.
- Diederich, Helmut, Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, Bd. II, 4. Auflage, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1981.
- Eggers, Ernst, Darstellung und wettbewerbspolitische Würdigung des Nachfrageverhaltens der Deutschen Bundespost im Fernmeldebereich, unveröffentlichte Vorstudie zum Sondergutachten der Monopolkommission, Bonn 1980.
- Enquete-Kommission, Zwischenbericht der Enquete-Kommission "Neue Informations- und Kommunikationstechniken", Bundestagsdrucksache 9/2442, Bonn März 1983.
- Ergas, Henry; Kay, John; Knieps, Günter; Meadowcroft, Shirley; Müller, Jürgen; Dang-Nguyen, Godefroy; Seidel, Bernhard; Seufert, Wolfgang, Economic Evaluation of the Impact of Telecommunications Investment in the Communities, Study on behalf of the Commission of the European Communities, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, Oktober 1984, unveröffentlichtes Manuskript.
- Gissel, Hans, Nachrichtentechnik und Kommunikationstechnik in den 80er Jahren, in: net, nachrichten elektronik und telematik, 37 (1983), Heft 1, S. 5-11.
- Görgen, K., Koch, H., Schulze, G. et al., Grundlagen der Kommunikations-Technologie, Berlin, Heidelberg, New York, Tokyo 1985.
- Graf, Gerhard, Probleme der Nachfragemacht öffentlicher Anbieter unter besonderer Berücksichtigung der Vergabe fernmeldetechnischer Aufträge durch die Deutsche Bundespost, Frankfurt am Main, Bern 1981.
- Graffe, Heinrich und Bilgmann, Günter, Die Deutsche Bundespost in der sozialen Marktwirtschaft, in: Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1980, S. 143-265.
- Greiffenberg, Horst, Das Postmonopol - Hindernis oder Chance für den technischen Fortschritt, in: Ordo, Bd. 36 1985, S. 209-225.
- Haist, Waldemar, Innovation in Fernmeldesystemen, in: Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1980, S. 41-100.
- von Hayek, Friedrich August, Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, Kieler Vorträge, Neue Folge 56, Kiel 1968.

Hesse, Albrecht, Die Verfassungsmäßigkeit des Fernmelde-
monopols der Deutschen Bundespost, Heidelberg 1984.

Heuermann, Arnulf und Neumann, Karl-Heinz, Die neue
Fernmeldepolitik Großbritanniens - Eine ökonomische
Darstellung, Bad Honnef 1983.

Horstmann, Erwin, Die Entwicklung des deutschen Neben-
stellenwesens, in: Archiv für das Post- und Fernmel-
dewesen, 7. Jahrgang 1955, S. 253-267.

IBM (Hrsg.), IBM Positionen zur Telekommunikation, o. V.
u. J.

Janders, Wolfgang, Zur Wettbewerbssituation der DBP im
Bereich der Nebenstellenanlagen, in: Fernmeldepraxis Nr.
12, Bd. 54/1977, S. 527-530.

Jüttner-Kramny, Lioba, Die wirtschaftliche Betätigung des
Staates - Der Staat als Wettbewerber und Auftraggeber
privater Unternehmen, in: Der Staat als Wettbewerber
und Auftraggeber privater Unternehmen, Schriftenreihe
des Forschungsinstituts für Wirtschaftsverfassung und
Wettbewerb, Heft 108, Köln 1984, S. 79-103.

Kantowski, Wolf, Bisherige und künftige Entwicklung des
Telefaxdienstes, in: Fernmeldepraxis, Heft 17/85, S.
651-674.

Kantzenbach, Erhard, Die Funktionsfähigkeit des Wettbe-
werbs, 2. Auflage, Göttingen 1967.

Kliempt, Wolfgang, Die Nebenstellenanlage - modernes Kom-
munikationsmittel unserer Zeit, in: Zeitschrift für
das Post- und Fernmeldewesen, 2/1979, S. 29-34.

Knieps, Günter, Is Technological Revolution a Sufficient
Reason for Changing the System of Regulation? The Case
of Telecommunications, in: Zeitschrift für die gesamte
Staatswissenschaft, Bd. 139, 1983, S. 578-597.

Knieps, Günter; Müller, Jürgen; von Weizsäcker, Carl
Christian, Die Rolle des Wettbewerbs im Fernmeldebe-
reich, Baden-Baden 1981.

Lenel, Hans Otto, Zur Problematik der Ermittlung optimaler
Betriebsgrößen, in: Neumark, Fritz; Thalheim, Karl C.;
Hölzler, Heinrich (Hrsg.), Wettbewerb, Konzentration
und wirtschaftliche Macht, Berlin 1976, S. 185-212.

Lerche, Peter, Das Fernmeldemonopol - öffentlichrechtlich
gesehen, in: Mestmäcker, Ernst-Joachim (Hrsg.), Kommu-
nikation ohne Monopole, Baden-Baden 1980, S. 139-159.

Locksley, Gareth, The EEC Telecommunications Industry,
Competition, Concentration and Competitiveness,
Commission of the European Communities, Collection
Studies Evolution of Concentration and Competition
Series, No. 51, Bruxelles Dec. 1982.

Mestmäcker, Ernst-Joachim, Fernmeldemonopol und Nachfragemacht, - Wirtschaftsrechtliche und ordnungspolitische Probleme der hoheitlichen und unternehmerischen Funktion der DBP, in: Mestmäcker, Ernst-Joachim (Hrsg.), Kommunikation ohne Monopole, Baden-Baden 1980, S. 161-200.

Mestmäcker, Ernst-Joachim, Kommunikation ohne Monopole, Vortrag gehalten vor der Mitgliederversammlung der Fachgemeinschaft "Büro- und Informationstechnik" im VDMA, Baden-Baden Oktober 1981.

Monopolkommission, 1. Hauptgutachten 1973/75, Mehr Wettbewerb ist möglich, Baden-Baden 1976.

Monopolkommission, 2. Hauptgutachten 1976/77, Fortschreitende Konzentration bei Großunternehmen, Baden-Baden 1978.

Monopolkommission, Sondergutachten 9, Die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen, Baden-Baden 1981.

Monopolkommission, 5. Hauptgutachten, BT Drs. 10/1791, Bonn 1984.

Müller, Jürgen, Möglichkeiten für Entregulierung im Telekommunikationsbereich, in: Deregulierung als ordnungs- und prozesspolitische Aufgabe, Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 32, Berlin 1986, S. 133-165.

Müller-Armack, Alfred, Artikel "Soziale Marktwirtschaft", in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 9, Tübingen und Göttingen 1956, S. 390-392.

Neumann, Karl-Heinz, Economic Policy Toward Telecommunications, Information and the Media in West Germany, WIK-Diskussionsbeiträge zur Telekommunikationsforschung Nr. 8, Bad Honnef 1984.

Neumann, Karl-Heinz, Gebührenpolitik im Telekommunikationsbereich, Baden-Baden 1984.

Neumann, Karl-Heinz und von Weizsäcker, Carl Christian, Tarifpolitik bei Mietleitungen und Nebenstellenanlagen unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten, in: Jahrbuch der DBP 1982, S. 381-431.

o. V., Auftrag für Bosch/ANT, in: Handelsblatt, 21.6.1985.

o. V., Endgerätemarkt soll für die Post tabu sein, in: Handelsblatt Nr. 62, 28. 3. 1985.

o. V., Landgerichtskammer rügt Zeitungsanzeigen der Post, in: Handelsblatt, 8. 1. 1985.

o. V., Schwarz-Schilling soll Konsens ermöglichen, in: Handelsblatt Nr. 62, 28. 3. 1985.

o. V. DeTeWe - Die Marktposition ist gut behauptet worden, in: Handelsblatt Nr. 224, 22. 11. 1985.

- o. V., Telekommunikation - Baustelle der Zukunft, in: Wirtschaftswoche Nr. 12, 14. 3. 1986, S. 49-63.
- Pausch, Rainer, Möglichkeiten einer Privatisierung von Betätigungsbereichen der Deutschen Bundespost, Dissertation, Bonn 1977.
- Pausch, Rainer, Postnormen und technischer Fortschritt bei der Entwicklung von Telekommunikationssystemen, in: Nachrichtenökonomie, Beiheft 4 1981 der Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, S. 101-114.
- Redlin, Hans-Ulrich, Die Organisation des Fernmeldewesens in der Bundesrepublik Deutschland, in: Elias, Dietrich, (Hrsg.), Telekommunikation in der Bundesrepublik Deutschland 1982, Heidelberg, Hamburg 1982, S. 11-24.
- Riebel, Paul, Thesen zur Einzelkosten- und Deckungsbeitragsrechnung, in: Chmielewicz, Klaus (Hrsg.), Entwicklungslinien der Kosten- und Erlösrechnung, Stuttgart 1983, S. 21-46.
- Rohde, Jörg, Anforderungen an die Kommunikationsdienste der Deutschen Bundespost, in: Diederich, Helmut; Hamm, Walter; Zohnhöfer, Werner (Hrsg.), Die Deutsche Bundespost im Spannungsfeld der Wirtschaftspolitik, Mainz 1985, S. 139-169.
- Rüggeberg, Rolf, Der Teletextdienst - Entwicklungen und Erfahrungen in der Bundesrepublik Deutschland und im internationalen Bereich, in: Tenzer, Gerd (Hrsg.), Büroorganisation - Bürokommunikation, Heidelberg 1984, S. 52-73.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1985/86, BTDRs. 10/4295.
- Schmidt, Ingo, Wettbewerbstheorie und -politik, Stuttgart 1981.
- Schön, Helmut und Neumann, Karl-Heinz, Mehrwertdienste in der ordnungspolitischen Diskussion, in: Perspektiven der Fernmeldepolitik, Beiträge zur ordnungspolitischen Diskussion um die Zukunft der Telekommunikation in der Bundesrepublik Deutschland, Sonderdruck einer Aufsatzreihe aus dem Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1985, S. 5-54.
- Seufert, Wolfgang, EG-Telekommunikationspolitik allenfalls langfristig realisierbar, in: DIW-Wochenbericht 34/85, 52. Jahrgang, Berlin 1985, S. 383-388.
- Sharkey, William W., The Theory of Natural Monopoly, Cambridge, New York 1982.
- Siemens AG, Geschäftsbericht 1984, München 1985.

Spira, J. C., Anrufbeantworter werden immer leistungsfähiger, in: Blick durch die Wirtschaft, 14. 10. 1983.

Stellungnahme der mittelständischen Postlieferanten und des Fernmeldehandwerks zum Thema: "Monopolistisches Verhalten der Deutschen Bundespost auf dem Endgerätemarkt", o. V., März 1982.

Stoll, Ernst, Die Angriffe auf das Fernmeldemonopol, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, Heft 1/1982, S. 14-23.

Telefonbau und Normalzeit (TN), Daten, Frankfurt am Main 1984.

Tenzer, Gerd, Aspekte der Endgerätepolitik, in: Perspektiven der Fernmeldepolitik, Beiträge zur ordnungspolitischen Diskussion um die Zukunft der Telekommunikation in der Bundesrepublik Deutschland, Sonderdruck einer Aufsatzreihe aus dem Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1985, S. 55-76.

Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e.V., Fachgemeinschaft Büro- und Informationstechnik (Hrsg.), Die Situation der Telematik in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe der Fachgemeinschaft Büro- und Informationstechnik, Heft 40, Frankfurt/Main 1983.

Vetter, Rudi, Neue Telekommunikationstechnologien und Postmonopol, Frankfurt am Main, Bern, New York 1984.

von Weizsäcker, Carl Christian, Wettbewerb im Endgerätebereich, Vorabdruck aus dem Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1984.

Wett, Michael, Freie Fahrt für das "Jedermann-Autotelefon", in: Blick durch die Wirtschaft, Nr. 116, 21. 6. 1985.

Wieland, Bernhard, Die ökonomische Theorie des natürlichen Monopols, WIK-Diskussionsbeiträge zur Telekommunikationsforschung Nr. 2, Bad Honnef 1983.

Wieland, Bernhard, Die Entflechtung des amerikanischen Fernmeldemonopols, Berlin, Heidelberg, New York, Tokyo 1985.

Witte, Eberhard, Telekommunikationspolitik, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 35 1984, S. 332-343.

Wittiber, Die Entwicklung und Neuregelung des Fernsprechnebenstellenwesens in Deutschland, Deutsche Verkehrszeitung 1934, Nr. 19.

Zentralverband der Elektrotechnischen Industrie e.V., Fachverband Fernmeldetechnik (Hrsg.), Kommunikationstechnik in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main 1983.

Zentralverband der Elektrotechnischen Industrie e.V., Fachverband Informations- und Kommunikationstechnik

(Hrsg.), Industrie- und ordnungspolitische Grundsatzposition des Fachverbandes Informations- und Kommunikationstechnik, Frankfurt am Main 1985.

Zohlhörer, Werner, Warum überhaupt Wirtschaftspolitik?, in: Der Bürger im Staat, 31. Jg., 1981, S. 249-254.

Zohlhörer, Werner, Soziale Marktwirtschaft als Leitbild für die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland, in: Diederich, Helmut; Hamm, Walter; Zohlhörer, Werner (Hrsg.), Die Deutsche Bundespost im Spannungsfeld der Wirtschaftspolitik, Mainz 1985, S. 10.

LEBENS LAUF

I. PERSÖNLICHE DATEN:

Geburtsdatum: 29. Juni 1957
Geburtsort: Mainz

II. AUSBILDUNGSDATEN:

Schulausbildung: 1964-1967 Grundschule Mainz-Kostheim
1967-1976 Gymnasium am Kurfürstlichen Schloß
zu Mainz
1976 Abitur

Studium: Wintersemester 1978/79 - Sommersemester 1984
Studium der Volkswirtschaftslehre an der
Johannes Gutenberg- Universität Mainz
Mai 1984: Examen als Diplom-Volkswirt abgelegt

III. BERUFSDATEN:

Juni 1984 - Juni 1986 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Forschungs-
institut für Wirtschaftspolitik an der
Universität Mainz

IV. SONSTIGES

Bundeswehr: Juli 1976 - September 1978

Druck und Verarbeitung: WS Druckerei Werner Schaubrich
Raupelsweg 10 · 6500 Mainz · Tel. 0 61 31/67 24 20